



## **A REFORMA DO ESTADO E AS POLITICAS SOCIAIS NO NEOLIBERALISMO**

OLIVEIRA, Rafaella Martins de  
*Estudante de mestrado do Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta  
Grossa (UEPG)*  
*rafamartins.oliveira@hotmail.com*

BOURGUIGNON, Jussara Ayres  
*Professor do Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa  
(UEPG)*  
*jubourg@yahoo.com.br*

218

### **RESUMO**

O artigo coloca em perspectiva o contexto de reforma do Estado em resposta à ideologia neoliberal, posto que se visualizava o combate ao Estado e a valorização do mercado. No entanto, será demonstrado que o movimento reformador não se mostrou apto a beneficiar os cidadãos nem representou uma autonomia em relação às imposições da fase da acumulação de capital. Assim, observou-se que o processo de Reforma do Estado significou uma dificuldade no direcionamento de políticas públicas, como é caso das políticas habitacionais, particularmente no Brasil, razão pela qual, por meio de pesquisa interdisciplinar e baseado em uma análise bibliográfica, objetivou-se analisar o rebatimento do avanço neoliberal na política habitacional brasileira. Partindo-se, então da formação do Estado Moderno, discorreu-se a cerca do Neoliberalismo e seus impactos para a política social, concluindo-se que se faz necessária a ação reguladora do Estado para a criação de padrões sociais de igualdade.

**Palavras-chave:** Estado. Neoliberalismo. Política habitacional.

### **ABSTRACT**

The article brings up the context of state reform in response to neoliberal ideology, since it is envisioned the fight to State and the market valuation. However, it will be shown that the reform movement was neither able to benefit citizens nor represented an autonomy from the impositions of capital accumulation's phase. Thus, it was observed that the process of reforming the state meant a difficulty towards public policy, so as the case of housing policies is, particularly in Brazil, which is why, through interdisciplinary research and based on a literature review, it was aimed to analyze the questioning of the neoliberal advance in Brazilian housing policy. Starting, then, from the shaping of the Modern State, it was discussed about Neoliberalism and its impacts on social policy, and it was concluded that it is necessary to have the state regulatory action to create social standards of equality.

**Key-words:** State. Neoliberalism. Housing policy.



## 1 INTRODUÇÃO

Os processos de reforma do Estado, contidos nos planos de ajuste estrutural em vários países, têm sua compreensão a partir da análise do contexto em que houve as mais profundas transformações no mundo do capital, sobretudo a partir da década de 1970, época na qual se vivenciou o período neoliberal. Como resposta à ideologia neoliberal, no transcorrer dos anos 1990, assistiu-se a um contexto reformador, concentrando-se no combate ao Estado e na valorização do mercado, tendo em vista que foram privilegiados os aspectos fiscais e financeiros da crise do Estado e sua organização.

No entanto, tem-se que o movimento reformador impossibilitou uma reforma que beneficiasse os cidadãos e que tivesse uma maior autonomia em relação às imposições da atual fase de acumulação do capital. No Brasil, propalou-se a idéia de reforma com vistas a tomar novas providências para que o país fosse integrado à nova ordem econômica mundial, de forma a ajustar sua economia à nova competitividade internacional, por meio de uma operação de reforma intensiva, baseada na dimensão fiscal, organizacional e patrimonial do Estado, posto que, em décadas anteriores, vivenciou-se os auspícios de um Estado gigante, ineficiente e perdulário.

Apesar das importantes conquistas obtidas com a democratização do Estado brasileiro, por meio da Constituição da República de 1988, ainda que se apresentassem como uma importante reforma democrática do Estado e da política social, verifica-se que as condições econômicas internas e externas não eram favoráveis. Ainda que tenha se vivenciado a intensificação das lutas democráticas e dos movimentos sociais, apontando condições políticas e uma forte base de legitimidade para a realização de reformas efetivas, essa possibilidade foi contraposta por muitas contratendências.

Assim, tendo-se passado de uma fase em que ao Estado cabia regular o mercado e promover o bem-estar até se chegar a outra em o Estado se viu atacado pelo mercado e comprimido pela globalização, verifica-se a existência de diversas dificuldades para a reposição e recomposição da ordem social.

Desse modo, tendo em vista o processo de Reforma do Estado e a dificuldade no direcionamento das conquistas brasileiras de 1988, e tendo em vista que a proposta do trabalho de dissertação volta-se à compreensão das demandas socioeconômicas das famílias monoparentais femininas no contexto do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, na cidade de Ponta Grossa – Estado do Paraná, objetivou-se o rebatimento do avanço da lógica neoliberal na



política habitacional, o que se fez por meio de pesquisa bibliográfica para que se pudesse fundamentar as reflexões ora postas. Importante que se destaque, ainda, que o estudo foi subsidiado por uma análise interdisciplinar da temática, abrangendo aspectos históricos, políticos, econômicos e sociais, partindo da abordagem acerca da formação do Estado Moderno até se chegar no que culminou com a denominada “falência do Estado”, para se discorrer sobre o Neoliberalismo e seus impactos mais gerais para a política social. Por fim, analisou-se as características e mudanças ocorridas em reação à política neoliberal, para relacionar essas características à configuração das expressões da questão social no Brasil contemporâneo, especialmente no aspecto concernente à habitação.

## 2 FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO

A discussão acerca do papel do Estado é desencadeada por volta dos séculos XVI e XVII, época da acumulação primitiva do capital, quando se verificava a decadência da sociedade feudal e da lei divina como hierarquias políticas. Dessa forma, ao fazer remissão à Maquiavel, pode-se perceber que se tinha uma abordagem racional do Estado em relação ao poder político, sendo o Estado visto como uma espécie de “mediador civilizador” (CARNOY *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 57), cabendo a ele o controle das vantagens materiais dos homens que viviam em estado de natureza.

Thomas Hobbes, em seu *Leviatã*, considerou que ao viver no estado da natureza, o homem seria “o lobo do homem” em razão de agir de acordo com suas ações voluntárias. Assim, tendo em vista a instabilidade nas relações sociais em decorrência da natureza humana, a qual gerava, por consequência, a existência de um ambiente permanente de guerra, Hobbes propõe a figura do Estado como poder de contenção do *bellum omnium contra omnes* para minimizar a insegurança, conter a guerra e criar um ambiente de paz.

Dessa forma, para ele “uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos uns com os outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum” (HOBBS, 2002, p.131). O Estado, nessa perspectiva, tem objetivos próprios, porém, absorve a vontade coletiva e garante os direitos e deveres de cada indivíduo.

John Locke, por sua vez, preconiza da idéia de Hobbes de que os homens se unem para defender a guerra de todos contra todos. No entanto, a ideia de “Estado Protetor”



apresentou-se mais acentuada, derivada da necessidade de criar o Estado por meio de um pacto com os indivíduos, como forma de assegurar a liberdade e o direito de propriedade, o qual era visto como um direito natural em que os cidadãos consentem em ser governados e aceitam a utilidade do Estado. Dessa forma ao Estado caberia assegurar as liberdades e a propriedade, sob pena de perder legitimidade e abrir espaço para novas rupturas sociais.

Com “O Contrato Social”, Jean-Jacques Rousseau defende que o homem em estado de natureza é naturalmente bom e a sociedade civil seria a descrição de como se dá a vivência em sociedade e não deve ser entendida como uma construção ideal, posto que aquela teria sido corrompida pela propriedade em decorrência da voracidade do homem visando à proteção de seus interesses. Desse modo, infere-se da leitura de Rousseau que, até então, o Estado não se destinava à proteção do bem comum, mas seria uma criação dos mais abastados para propalar a desigualdade e para preservar a propriedade. A solução encontrada para este contratualista para a resolução dessa questão foi, então, a formação de um contrato social, no qual o Estado se configuraria pelo poder residente no povo, na cidadania, tendo em vista a vontade geral. Assim, o pacto envolveria a todos os cidadãos nos moldes de uma democracia direta e não apenas os detentores da propriedade.

Até então, verifica-se que o debate concentrava-se em torno das conseqüências políticas dos interesses. No entanto, nos séculos XVIII e XIX, a consolidação econômica e a política do capitalismo introduziram outros e duradouros condimentos na relação Estado, sociedade civil e bem-estar. Isso porque, se para os contratualistas no período de formação do estado Moderno, o Estado era entendido como mediador civilizador, para o Estado liberal emergente, o mesmo Estado era visto como um mal necessário.

Assim, ao se tratar da sociedade, do mercado, da economia e das forças de trabalho, verifica-se sempre a presença do Estado. No que tange à política capitalista, esta encontra terreno no combate aos monopólios das guildas artesanais e das corporações comerciais. No entanto, posteriormente, verifica-se que a política capitalista não seria tão resistente aos privilégios econômicos e à regulamentação do mercado por parte do Estado, tal como se percebe ao se tratar da ideologia liberal.

O liberalismo, por sua vez, pautado na expressão “*laissez faire, laissez passer, le monde va de lui memê*” (deixar fazer, deixar passar, o mundo caminha por si mesmo), exigiu o



retraimento do Estado, determinando sua ausência em determinados aspectos<sup>1</sup>. Tal ideologia sustenta “o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado” (BEHRING, 2010, p. 56).

Desse modo, o que se percebe, então, é que o Estado ora se afirma, ora se nega, ocupando espaços maiores ou menores, encontrando-se diante da “necessidade de criar condições para o aumento da taxa média de lucro, alimentando a acumulação de capital, ou então diante de pressões de uma sociedade mais ou menos organizada, capaz de possuir classes sociais com recursos para encaminhar e para impor seus reclamos ao poder político”, formando, de um lado, o que se entende por “Estado Mínimo” e, lado outro, o que se denomina de “Estado Providência” (VIEIRA, 1992, p. 78), como respostas às determinações sócio-históricas.

Os princípios emanados pelo liberalismo – caracterizados pelo predomínio do individualismo; o bem-estar individual como maximizador do bem-estar coletivo; o predomínio da liberdade e da competitividade; a naturalização da miséria; o predomínio da lei da necessidade; a manutenção de um Estado mínimo; as políticas sociais como estímulos ao ócio e ao desperdício; e a política social como um desperdício e amplamente defendidos pelos liberais (BEHRING, 2010, 62) –, visam à reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais. Tais princípios foram defendidos pelos liberais e assumidos pelo estado capitalista, reprimindo as questões sociais incidentes no século XIX, tendo sido incorporadas apenas algumas demandas da classe trabalhadora, “transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da questão social” (BEHRING, 2010, 63).

Desse modo, é de se dizer que não houve ruptura radical entre o Estado Liberal do século XIX e o Estado Social capitalista do século XX, mas uma mudança de perspectiva do Estado, abrandando seus princípios liberais e incorporando “orientações social-democratas

<sup>1</sup> No século XVIII vivenciava-se a doutrina política denominada de Liberalismo, tendo como principal teórico Adam Smith, com seu clássico “A riqueza das nações”. Tendo surgido como uma forma de desafiar as restrições feudais ao comércio e à produção, buscou “minar as bases dos regimes ‘patrimonialistas’ e permitia a livre-troca do trabalho por salários; a conversão da riqueza em capital; a transformação da simples produção em acumulação de capital” (PETRAS, 1999, p. 15). No entanto, a ideologia liberal inicialmente foi seguida por países capitalistas líderes, tendo em vista que eram os mais hábeis para concorrer de forma eficiente no mercado mundial, enquanto os países de “desenvolvimento tardio” mostraram maior resistência ao liberalismo e se dedicaram às políticas populistas e de protecionismo nacional, com vistas a proteção das indústrias emergentes e dos seus mercados internos por meio da expansão do trabalho assalariado, tal qual ocorreu com a América Latina no período de 1930 a 1970. No Brasil, por exemplo, foi adotado o regime capitalista de “Estado”, visando à industrialização e a diversificação das economias, sendo que tal industrialização nacional-populista emergiu das crises e colapso do liberalismo mundialmente na década de 1930 e que persistiu até a década de 1970 (PETRAS, 1997, p. 16).



num novo contexto socioeconômico e de luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais” (PISÓN *apud* BEHRING, 2010, p. 63).

O que se visualiza é que não existe uma linha evolutiva tênue entre Estado liberal e Estado social, mas ambos apresentam em comum a característica de reconhecer direitos, porém, sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo. Em razão disso, passam-se a tencionar, de um lado, os princípios econômicos do liberalismo, como a defesa da propriedade privada e a extração dos benefícios gerados pelo trabalho assalariado, e, lado outro, a consolidação dos direitos políticos, resultantes das lutas da classe trabalhadora – desequilíbrio na relação entre patrões e empregados – que contribuiu para ampliar os direitos sociais e mudar o papel do Estado no âmbito capitalista, no final século XIX e início do século XX.

Adveio das lutas operárias a inclusão da proteção social, o que, por sua vez, originou a responsabilidade pública e privada de preservação da sociedade e de sustento ao investimento privado, passando o Estado a regular os desequilíbrios sociais. Ao gerir, então, o patrimônio coletivo e por meio da criação de políticas sociais, o Estado consolidou os fundamentos de uma economia de mercado, por meio da atenuação dos conflitos e estabilidade no que se refere aos investimentos privados, legitimando sua autoridade e aperfeiçoando a subordinação do trabalho ao capital.

Em razão da luta da classe trabalhadora, verificou-se, então, a emergência das políticas sociais, resultando no chamado “Estado de Bem-Estar Social”, passando as políticas sociais a assumir um caráter de regulação do livre mercado, a universalização dos direitos sociais e sua garantia pelo Estado.

O welfare state, “significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.1), sendo que nessa forma de Estado os direitos sociais deixaram de estar vinculados à relação contratual de trabalho, o que conferiu um perfil democrático ao Estado liberal e a ampliação do direito de cidadania.

No entanto, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, foram muitas as conseqüências sofridas pelas sociedades industrializadas, não somente realçando os aspectos do Estado de bem-estar social, bem como multiplicou as demandas sociais tendo em vista o crescente intervencionismo estatal no campo econômico e social, tanto nos países industrializados como nos não industrializados. Desse modo, tem-se que foram alargadas as



“funções econômicas e sociais do Estado nas sociedades industriais: de um lado, ele procura o controle da produção ou participação nela; de outro lado, toma para si defesas muito mais pesadas e volumosas do que assumira antes”, sendo que a ampliação das chamadas despesas do Estado passa a recair sobre o mercado e a influenciar bastante o valor dos meios de produção. (VIEIRA, 1992, p. 88).

O que se verifica, então, é que nessa fase de intervencionismo estatal os novos campos de emprego ficam sujeitos mais à ação do Estado que à ação privada e isso porque as “transformações do Estado acabam por determinar novas zonas de emprego, que tendem a acompanhar novas prioridades de despesa, em geral relacionadas com a urbanização de seus problemas, com a segurança pública e seus problemas, com a educação e a cultura” (VIEIRA, 1992, p. 88).

Da intervenção do Estado, especialmente na década de 70, visualizam-se, então, empecilhos à continuidade e progressão das atividades estatais, ocasionando no que se denomina impropriamente de “falência do Estado”, e o surgimento de uma nova corrente doutrinária, denominada de Neoliberalismo, conforme se verá na seção que se segue.

### **3 ESTADO NEOLIBERAL: discurso político-ideológico e retaguarda econômica**

Com a crise mundial ocorrida no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, surge uma nova doutrina denominada de neoliberalismo, o qual se diferencia do liberalismo clássico do século XVII, embora existam alguns pontos convergentes entre ambas as doutrinas: no aspecto em que defende a ideia de que o Mercado, e não o Estado, seria o único alocador de salários e capital; a defesa da desregulamentação total, pregando a livre circulação de bens, de trabalho e de capital e a derrubada das barreiras comerciais (PETRAS, 1997, p. 16).

A origem do neoliberalismo remete-se ao momento posterior à Segunda Guerra Mundial, especificamente na região da Europa e da América do Norte, localidades essas onde imperava o capitalismo, tendo surgido como uma veemente forma de reação teórica e política contra o Estado intervencionista e o Estado de bem-estar, sendo marcada pelo texto *O Caminho da Servidão*, de autoria de Friedrich Hayek, escrito em 1944, tendo se tratado de um “ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também



política”, visando atingir de forma imediata o Partido Trabalhista Inglês, nas vésperas das eleições de 1945 da Inglaterra (ANDERSON, 1996, p. 9).

Enquanto se construía as bases do Estado de bem-estar na Europa do pós guerra, visualizou-se a ascensão da Nova Direita como força política ideológica, tendo Hayek reunido seus seguidores (tanto aqueles adversários ao Estado de bem-estar europeu, quanto os contrários ao New Deal Norte Americano) visando “combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1996, p. 10), propósito este que não era tão simples, posto que vivenciava-se a “idade de ouro” do capitalismo.

Entretanto, a um primeiro momento, não pareceram plausíveis as propostas dos neoliberais no que tange aos perigos de a regulação do mercado continuar a ser exercida pelo Estado. Já no que tange à regulação social, a repercussão foi maior, tendo em vista que Hayek e seus companheiros “argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” e “que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais” (ANDERSON, 1996, p. 10).

No entanto, com a crise sofrida pelo modelo econômico capitalista em 1973, em razão da combinação de baixas taxas de crescimento com as altas taxas de inflação, as idéias neoliberais passaram a tomar visibilidade. Isso se deu especialmente em razão de as raízes da crise se encontrarem no poder dos sindicatos e do movimento operário, em razão das pressões pela melhoria salarial e dos pleitos voltados para que o Estado aumentasse as despesas com os gastos sociais.

Dessa forma, tais processos foram contundentes para causar uma queda na lucratividade das empresas, gerando altos níveis de inflação e, conseqüentemente, uma crise generalizada das economias de mercado. Assim, tinha-se que a solução seria a manutenção da força do Estado para romper com o poder dos sindicatos e para realizar o controle do dinheiro, mas o mesmo Estado deveria ser bastante modesto em relação aos gastos sociais e nas intervenções econômicas, devendo a estabilidade monetária ser a meta de todo governo (ANDERSON, 1996, p. 11).

Assim, como explicação para a crise, os neoliberais sustentaram que seria o mercado o melhor mecanismo para os recursos econômicos e para a satisfação das necessidades





dos indivíduos, entendendo que todos os processos que significassem qualquer obstáculo, controle ou supressão das forças de mercado teriam efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos (LAURELL, 1997, p.161).

Ainda, em razão de neoliberais defenderem que tais processos negativos derivaram do intervencionismo estatal, expresso na política Keynesiana e nas instituições de bem-estar, sustentam que a política intervencionista seria antieconômica e antiprodutiva, isso porque, além de provocar uma crise fiscal do Estado e a revolta dos contribuintes, desestimularia o investimento do capital e o trabalho dos trabalhadores (LAURELL, 1997, p.162). Além disso, conforme Laurell (1997, p. 162), os neoliberais consideraram ser o intervencionismo estatal ineficaz e ineficiente: ineficaz, por se voltar “ao monopólio econômico estatal e à tutela dos interesses particulares de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado”; enquanto seria ineficiente “por não conseguir eliminar a pobreza e, inclusive, piorá-la com a derrocada das formas tradicionais de proteção social, baseadas na família e na comunidade”, imobilizando os pobres e tornando-os dependentes do paternalismo estatal.

Portanto, para os neoliberais, a solução encontrava-se, por um lado, na reconstrução do mercado, na competição e no individualismo, por meio da total eliminação da intervenção do Estado na esfera econômica, seja nas funções de planejamento e condução da economia, seja na função de agente econômico, devendo, lado outro, reduzir as funções relacionadas ao bem-estar social.

No que tange ao bem-estar social a doutrina neoliberal o considerou como pertencente ao âmbito privado, devendo ser nutrido pela família, a comunidade e os serviços privados, sendo que ao Estado cabia agir de forma mínima a fim de aliviar a pobreza e produzir serviços que os particulares não quisessem ou não pudessem fazer. Nesse sentido, o neoliberalismo rechaçou os conceitos de direito social e a obrigatoriedade de serem garantidos por meio da ação estatal. Almejava-se, portanto, a imposição de uma nova forma de acumulação de capital e de uma nova etapa da expansão capitalista, sendo que a condição política para tanto seria a derrota/enfraquecimento da classe trabalhadora.

Desse modo, embora o neoliberalismo apresente características em comum com o liberalismo, são bastante diferentes os efeitos que refletem sobre a estrutura social e a economia, isso porque quando existe a imposição política de um modelo de economia pré-industrial, como é o caso do neoliberalismo, sobre uma formação social avançada,



visualizam-se efeitos nefastos tanto para a economia quanto para a sociedade, desarticulando os setores econômicos e marginalizando e excluindo as classes produtivas e fundamentais para o mercado nacional.

#### 4 OS PERCALÇOS DO NEOLIBERALISMO

O que se pode inferir do projeto neoliberal, é a tentativa da imposição de um novo padrão de acumulação, a fim de que se desencadeasse uma nova forma de expansão capitalista, especialmente visando a “concentração do capital nas mãos do grande capital internacional”. No entanto, o terreno fértil para isso, seria a derrota ou o enfraquecimento das classes trabalhadoras e de suas organizações reivindicatórias e partidárias (LAURELL, 1997, p. 164). Para isso, seria necessária a destruição das instituições de bem-estar social, “por constituírem uma das bases da ação coletiva e solidária que diminuem a força desagregadora da competição entre os indivíduos no mercado de trabalho” (ANDERSEN *apud* LAURELL, 1997, p. 164), acrescentando-se a isso, o objetivo de destruição das instituições políticas, a fim de que a todas as atividades econômicas rentáveis fossem estendidos os investimentos privados.

Daí se denota a existência das enormes disparidades existentes entre o discurso neoliberal e o conteúdo das políticas sociais dos governos inspirados nessa nova ideologia. Requer-se “mais mercado livre e menos Estado social” (BEHRING, 2003, p. 58). Porém, enquanto se verifica ter sido possível vencer a resistência em relação à retirada do Estado da economia, nota-se não ser possível desmantelar as instituições sociais básicas, posto que uma atitude voltada a abandonar a garantia dos direitos sociais, “transformam o tema numa controvérsia política com implicações eleitorais de primeira ordem”, o que confirma a “irreversibilidade do Estado de bem-estar” (LAURELL, 1997, p. 164).

Ademais, James Petras destaca que a terminologia (linguagem/conceitos) adotada pelos ideólogos do neoliberalismo para descrever as mudanças na política defendida pelos mesmos, como por exemplo “ajuste estrutural” e “reforma econômica”, “não significam o conteúdo da atividade que eles supostamente descrevem” e tomam alguns conceitos-chave utilizados pela esquerda e invertem seus conteúdos essenciais<sup>2</sup>. Destaca Petras, que o objetivo

<sup>2</sup> “Por exemplo, na década de 1960, os analistas de esquerda elaboraram o termo ‘mudança estrutural’ para significar a redistribuição de renda, terra e propriedade de cima para baixo, no sentido da classe operária e dos camponeses sem-terra. Hoje, os neoliberais usam o termo ‘reforma estrutural’ para referir-se às transferências de propriedade pública para as grandes empresas privadas – a reconcentração de riqueza e de propriedade. Antes, a



dos neoliberais em assim procederem se explica pelo contexto político em que se dá a implementação do neoliberalismo: os sistemas eleitoreiros, posto que por meio da manipulação lingüística seria mais fácil de serem atraídos os eleitores (PETRAS, 1997, p. 20-21).

A argumentação da “lógica do capital” defendida pelos neoliberais faz referência à circulação do capital de cima para fora e não leva em conta, também, “a lógica” que se relaciona ao papel da política, da ideologia, da política de Estado e luta de classes para o estabelecimento de parâmetros e condições para a acumulação do capital, sendo que tem suas raízes na “mudança da correlação das forças da classe dentro do Estado, da sociedade e do mercado de trabalho”.

Com o neoliberalismo observou-se ter havido uma vertiginosa queda dos salários e do desemprego na América Latina, bem como em países europeus, tais como Grécia e Portugal, verificando-se, assim, um intenso retrocesso social, tendo em vista que houve o empobrecimento generalizado da massa trabalhadora e foram incorporados novos grupos sociais às condições de pobreza. Simultaneamente, visualizou-se, ainda, uma drástica redução no que tange aos gastos sociais, com a conseqüente redução dos gastos sociais públicos e dos subsídios destinados ao consumo popular, situação essa que contribuiu para a deterioração das condições de vida da maior parte da população, atingindo, inclusive, setores da classe média (LAURELL, 1997, p.151).

Contudo, conforme Petras (1997, p. 25) o que se denota é que os próprios defensores do livre mercado violavam as políticas do regime neoliberal. A uma, porque ao invés de diminuir a intervenção estatal, houve a mudança do tipo e da direção da intervenção: ao invés de nacionalizar, o Estado privatizou. A duas, porque não houve a desregulamentação, mas a regulamentação da economia passou do nível nacional para o internacional, sendo formado por banqueiros estrangeiros, o FMI, o Banco Mundial, elites exportadoras e tecnocratas latino-americanos, “limitando o consumo local dos grupos assalariados para promover o lucro das elites exportadoras”. Desse modo, tem-se que a “retórica da desregulamentação obscurece a verdadeira natureza da mudança da regulamentação”.

Ao serem vivenciadas as novas condições impostas pelos neoliberais, percebe-se que houve a “dissolução da unidade constitutiva do Estado e do capital nacionais”, tendo em

---

esquerda usava o termo ‘reforma econômica’ para descrever as políticas que realocavam os recursos públicos dos mais abastados para a área social. O uso contemporâneo de ‘reforma econômica’ pelos neoliberais significa reduzir o bem-estar social e fornecer mais subsídios sociais aos investidores privados, especialmente para os expostadores” (PETRAS, James. p. 20-21)



vista que os Estados se deparam com dificuldades no desenvolvimento de políticas industriais, limitando-se, então, a tornar mais atrativos os territórios nacionais às inversões estrangeiras. Dentro da lógica neoliberal, os Estados nacionais se restringem à cobertura do custo de algumas infraestruturas, à aplicação de incentivos fiscais, à garantir escoamentos suficientes e à institucionalização de processos de liberalização e desregulamentação, visando à competitividade. Nesse aspecto, “são decisivas as liberalizações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho”, o que envolve a “diminuição da parte dos salários, segmentação do mercado de trabalho e diminuição das contribuições sociais para a seguridade; e do fluxo de capitais”. Desse modo, os processos de privatização ganham destaque e são reduzidas as dimensões do setor público (BEHRING, 2003, 59).

Conforme destaca Hudson (BEHRING, 2003, p. 59), “o Estado, que supostamente representa o interesse geral, dispõe a partir de agora de uma base mais estreita que a empresa mundializada cujos interesses orientam a ação desse mesmo Estado”. Em um contexto em que existe a pressão pelo aumento do gasto em face à pressão para uma queda de receita, verifica-se a intensificação da disputa pelos fundos públicos. Diante da escassez de recursos, da contenção do déficit público e do perigo da inflação, busca-se o corte dos gastos estatais, a fim de que se equilibrem as contas públicas, o que demonstra uma regressão sob o ponto de vista fiscal.

Nesse cenário, tem-se, então, que as políticas sociais não passam de meros discursos ideológicos, posto que são entendidas como “paternalistas, geradoras de desequilíbrio, custo excessivo do trabalho, e devem ser acessadas via mercado”, sendo que, nesta perspectiva, deixam de ser vistas como direitos sociais, caracterizando a desresponsabilização e o desfinanciamento da proteção social pelo Estado (BEHRING, 2003, 64), ou, diga-se, a configuração de um Estado mínimo para os trabalhadores, enquanto para o capital há a configuração de um Estado máximo.

Por fim, tem-se que o “neoliberalismo, mais que menos Estado, propugna outro Estado. O que pretende é mudar algumas de suas pautas, porém não tem asco da intervenção do Estado quando preserva e garante os privilégios do capital”, considerados de forma coletiva ou individual (MONTES *apud* BEHRING, 2003, 64).



## 5 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

O neoliberalismo levou à globalização, a qual, por consequência, trouxe diferentes repercussões nos Estados nacionais. Assim, no que tange aos Estados periféricos, estes precisaram proceder à abertura de seus mercados ao capital externo, desregulamentando suas economias e favorecendo a remessa de lucros para as matrizes para que pudesse fazer parte do mundo globalizado.

Quando se vivencia a liberalização da economia “o capital especulativo vem para os países em desenvolvimento atraído pelas altas taxas de juros, prejudica as economias endividadas e aumenta a dívida externa”. No entanto, quando se vislumbra o risco, “esse capital sai e gera maior insegurança na economia, sem ter criado novos projetos de investimento e gerado empregos”. Verifica-se aí a nocividade dos interesses nacionais quando é favorecida a entrada de capital a curto prazo pelos governos. “Criar limites para o capital especulativo nos países em desenvolvimento pressupõe um Estado com poder de regulamentar a economia, e não apenas uma política liberalizante e irresponsável que fragiliza o país” (COSTA, 2006, p. 163).

Dessa forma, as altas dívidas dos Estados os tornam dependentes do mercado financeiro, retirando-lhes a autonomia na formulação de sua política econômica, afetando os governos nacionais, inclusive no que tange à questão fiscal, levando à deterioração da capacidade de investimento e dificultando o crescimento econômico.

Tendo em vista a necessidade de serem adotadas medidas para conter o déficit orçamentário, as reformas do Estado foram tomadas como medidas pragmáticas voltadas à dinamização do país para que pudesse haver sua inserção na economia global. Dessa forma, encontrando-se o Estado em crise, suas funções e papéis precisavam ser redefinidos por meio da reforma. Tal situação aconteceu em diversos Estados, mas, tratar-se-á, especialmente, do Estado brasileiro, conforme se passa a discorrer.

Frise-se, inicialmente, que, para que se fale em reforma do Estado brasileiro, não se pode olvidar que tal processo foi permeado por determinações impostas pela conjuntura histórica, devendo-se aclarar que tal processo foi determinado pela junção de fatores externos e opções internas. No entanto, o Estado brasileiro não passou por reformas no sentido social-democrata, mas vivenciou processos de modernização conservadora ou revolução passiva, com um peso considerável do passado no presente, conforme se infere das leituras de



Celso Furtado e Florestan Fernandes. Desse modo, na década de 1990, houve a reformatação do Estado brasileiro para que pudesse haver a adaptação passiva à lógica do capital.

Diante dos fatores históricos, a reforma do Estado foi colocada como condição imprescindível para a retomada do crescimento econômico e a melhoria do quadro social do país, iniciando-se com Fernando Collor, quando da abertura da economia para multinacionais automobilísticas, seguiu-se no governo de Juscelino Kubicheki, no processo de abertura do capital externo, e seguiu com mais força no governo de Fernando Henrique Cardoso. Assim, o processo de abertura econômica no Brasil se deu, sobretudo, na década de 1990, juntamente com a política de câmbio sobrevalorizado – início do Plano Real –, favorecendo uma industrialização velada, fomentada pelas importações. Alguns setores econômicos sofreram com a perda de competitividade, decorrente de medidas de política econômica do governo de Fernando Henrique Cardoso, em razão “do longo período de taxa de câmbio apreciada, e da falta de uma política de incentivos para exportação do país” (COSTA, 2006, p. 163-165).

Assim, nesse governo, a reforma do Estado foi associada à crise fiscal, tendo em vista a incapacidade de investimento por parte do Estado e da promoção do processo de desenvolvimento. Em razão disso, conforme Costa, (2006, p. 165) a crise fiscal foi identificada como a crise da administração pública, tendo sido transformada “em discussão técnica, administrativa, sendo esvaziada de conteúdo político a ela inerente e desvinculada de política econômica”.

Observa-se que o Brasil careceu de articulação com a sociedade no seu processo de reforma, posto que muitas decisões se deram por meio de medidas provisórias, submetendo-se o Congresso Nacional ao Poder Executivo. A apresentação da reforma do Estado se deu, então, por meio da mídia, colocando como “imprescindíveis as reformas constitucionais para garantir o processo de estabilidade monetária e o controle do processo inflacionário”. Dessa forma, o “medo da inflação e da ingovernabilidade do estado foi fomentado pelo discurso ideológico, para que a sociedade aceitasse, sem debate, a reforma do Estado, operacionalizada por meio das reformas constitucionais” (COSTA, 2006, p. 166).

O que se verifica, então, é que no governo de Fernando Henrique Cardoso o Estado teve ampliado seu poder de mercado e isso se deu por meio da reforma constitucional. Em 1988, teve-se a promulgação da Constituição da República de 1988, vivenciando-se um avanço nas forças democráticas do país e formando-se as bases legais para um Estado voltado às responsabilidades sociais. A reforma do Estado brasileiro, apresentou-se, então, claramente



oposta à reforma neoliberal, posto que, conforme dito alhures, naquele momento pregava-se uma menor atuação estatal na área social e a maior atuação do mercado e da iniciativa privada na sociedade.

Para Oliveira (*apud* COSTA, 2006, p. 166), a crise do Estado no Brasil pode ser analisada sob dois ângulos. O primeiro se relaciona à “mobilização da sociedade civil na luta contra o Estado ditador instalado em 1964 e que perdurou por mais de duas décadas”, sendo que, com o esgotamento deste modelo, obteve-se como resultado a democratização do país. O outro, relaciona-se à “crise colocada pelo bloco dominante [partidos conservadores PFL e PL] como uma crise da capacidade de sustentação financeira do Estado, exigindo a redução dos gastos sociais”.

Dessa forma, tem-se, então, que a Reforma do Estado foi colocada como um pressuposto para que o país pudesse participar do processo de globalização. Outrossim, a reforma no Estado brasileiro não foi vista como uma forma de se proceder à uma reforma social ou no combate às desigualdades sociais, mas “como um elemento de ampliação da lógica da economia de mercado para o conjunto da sociedade”. (COSTA, 2006, p. 167)

Portanto, ao se adotar o paradigma do Estado Democrático de Direito, pautou-se na emancipação dos indivíduos e na sua habilitação à participação do processo dialógico. Ao se falar em ‘paradigma’, parte-se da concepção adotada na filosofia da ciência de Thomas Kuhn. Nesse sentido, existe, de um lado, a possibilidade de o desenvolvimento científico ser explicado como um processo verificado mediante “rupturas que se dão por meio da tematização e da explicitação de aspectos centrais dos grandes esquemas e pré-compreensões e visões do mundo”, que se consubstanciam no “pano de fundo naturalizado de silêncio assentado na gramática das práticas sociais, que a um só tempo torna possível a linguagem, a comunicação, e limita ou condiciona o nosso agir e a nossa percepção de nós mesmos e do mundo” (CARVALHO NETTO, 2004, p. 29).

Lado outro, o paradigma padece de “óbvias simplificações”, que somente são válidas na medida em que se permite apresentar “grades seletivas gerais pressupostas nas visões de mundo prevalentes e tendencialmente hegemônicas em determinadas sociedades por certos períodos de tempo em contextos determinados” (CARVALHO NETTO, 2004, p. 29).

Desse modo, o paradigma do Estado Democrático de Direito, considerado numa acepção simplista, representaria “a harmonização dos projetos coletivos e individuais, por meio de um sistema de produção de normas jurídicas caracterizado pelo processo democrático, que



limitaria o poder do Estado, conferindo, ainda, aos indivíduos acesso aos bens necessários à sua emancipação social”, representando a compreensão das diferenças entre os diversos agentes (COSTA, 2007, p. 162-163).

Diante disso, em razão das diversas mudanças ocorridas na sociedade brasileira, é crescente o interesse pelo estudo das políticas públicas, uma vez que o intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais 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.

### **5.1 Políticas públicas no Brasil: a política habitacional**

Política pública na acepção de Potyara Pereira (1996), refere-se à "linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei". Di Giovanni (2009), por sua vez, entende que política pública é uma “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia”. O autor destaca, ainda, que é “exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal”.

Assim, o Estado se apresenta como arena de luta de diferentes interesses e, quando atua na área de da habitação, incorpora “interesses empresariais, mas também assume uma atuação com a lógica de legitimação e neste sentido cria políticas voltadas para os diversos setores, entre estes para os mais precarizados” (SCHEFFER, 2003).

Tem-se, então que o Estado não atua somente em direção aos interesses da classe dominante, mas concilia também os interesses das classes dominadas, sendo sua ação marcada pela correlação de forças sociais. Nesse sentido, “o Estado é percebido como produto das relações sociais, a partir do interior da sociedade civil, apresentando-se, por conseguinte, como uma expressão social histórica”, assim “ao inserir-se no contexto econômico e político, é obrigado a adaptar-se às conjunturas. Além de se encontrar a serviço da manutenção da estrutura social, se coloca como instância contraditória”, assumindo “funções também





contraditórias, conforme a correlação das forças sociais presentes na sociedade” (SILVA E SILVA *apud* SCHEFFER, 2010).

A ação do Estado perpassa, então, as contradições que se passam na sociedade. Por isso, reflete a sociedade de classes e, ao atuar na regulação e uso do espaço urbano, o faz dentro da lógica da sociedade capitalista, visando manter as condições de reprodução do capital e do trabalho.

O espaço urbano pode ser definido como “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais (CORRÊA *apud* SCHEFFER, 2010). Ou seja, o espaço urbano é o “lugar privilegiado onde as classes vivem e se reproduzem”. Desse modo, sendo o Estado um dos autores da promoção do solo, muitas vezes produz mecanismos que conduzem à segregação residencial, seja por meio de leis e impostos, seja por meio de companhias que se destinam ao atendimento do problema habitacional. Estas companhias, por sua vez, redirecionam seus programas com áreas periféricas para as populações com menor poder aquisitivo, enquanto as áreas mais privilegiadas quanto à infraestrutura e o acesso a equipamento coletivos pré-existentes são direcionados para as classes de maior renda (SCHEFFER, 2010).

A política habitacional, considerada como uma política pública está vinculada ao planejamento urbano, sendo o aumento da demanda habitacional uma das conseqüências do processo de urbanização. Por essa razão, e em virtude do intenso processo de reforma do Estado, as classes populares passaram a se utilizar de diversas formas para resolver seu problema com habitação, seja por meio de programas habitacionais específicos, por meio do mercado privado ou mesmo por meio de ocupações irregulares, visualizando-se, assim, que as determinações econômicas, sociais e políticas caracterizaram a expansão da malha urbana, desembocando em periferias e no crescimento horizontal da cidade.

Assim, ao se tratar da reforma do Estado, visualiza-se as conseqüências de tal processo, especialmente no que tange à operacionalização das políticas públicas, como é o caso da habitação. Desse modo se percebe que a construção do Estado Democrático de Direito brasileiro foi marcado pela política neoliberal, sendo evidente que o conjunto de objetivos apresentados pelo governo de Fernando Henrique Cardoso propunha o subsídio de ações ofertadas por entidades privadas, devendo a sociedade participar por meio do financiamento e da compra dos serviços necessários. Conforme Costa (2006, p. 227) “o governo chamou de



publicização o processo em que o Estado se fortalece, mas não na prestação de serviços sociais, e sim na transformação de tudo o que antes era serviço público em instituição privada”.

Daí se infere que existe um campo de lutas na sociedade que perpassa o Estado, verificando-se que no governo Lula (2003) teve continuidade a proposta de reforma do Estado e o corte no investimento na área social. Destarte, os segmentos organizados da sociedade civil têm mantido os direitos sociais, procurando evitar a desconstitucionalização da responsabilidade do Estado.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao se analisar os aspectos do neoliberalismo, constata-se que tal fenômeno é eminentemente político e dependente do Estado. Assim, pelo exposto, pode-se perceber que essa corrente ideológica serviu para justificar e promover a reconcentração de riquezas, reorientar as ações do Estado em favor dos mais favorecidos e foi utilizado como uma forma de transferência de riquezas para o capital estrangeiro.

No entanto, tais políticas voltadas para a implementação da liberdade dos mercados, foi determinante para colocar em risco a economia de diversos países e a qualidade de vida da população, gerando desemprego e inflação bem como o perigo de abandono da democracia.

Assim, num contexto de grande desigualdade social, o pacto democrático encontra legitimidade, posto que o mercado é eficiente no que tange à alocação de recursos, porém, incapaz no desenvolvimento de uma sociedade igualitária. Ao revés, para que se atinja padrões de igualdades, necessária se faz a atuação da regulação do Estado, posto que, para que se atinja padrões de igualdade social é necessária a ação reguladora do Estado, uma vez que o mercado é incapaz de resolver tudo (COSTA, 2006, p. 165).

Nesse contexto, sendo o Estado produto da razão humana e devendo os pactos ser revisados para garantir sua legitimidade, conforme já defenderam os contratualistas, deve ser o mesmo utilizado para a firmação de um novo pacto, baseado na lógica da construção de um mundo democrático, com vistas a promover a igualdade social, a pluralidade política e a autonomia do cidadão. Nesse sentido, necessário se faz que se discorde do processo de naturalização da pobreza e de que o mercado seria a única lógica aceitável para o



desenvolvimento da sociedade, uma vez que a poder de capital não é hábil à produção do bem-estar social, à geração do trabalho e distribuição de riquezas e rendas.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. Parte I, p. 09-23.
- BEHRING, Elaine Rosseti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 7. ed. v. 2. Biblioteca básica de serviço social. São Paulo: Cortez, 2010.
- CARVALHO NETTO, Menelick. *A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito*. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (Org.). Jurisdição e hermenêutica constitucional no estado democrático de direito. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- COSTA, Lucia Cortes da. *Os impasses do Estado capitalista. Uma análise da reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez.
- COSTA, Igor Sporch da. O urbanismo e o direito por um prisma interdisciplinar: um estudo sobre a produção normativa para a efetivação do direito à cidade. *Revista de direito administrativo – RDA*. Rio de Janeiro. n 255. p. 161 - 192, 2010.
- DI GIOVANNI, Geraldo. *As estruturas elementares das políticas públicas*. CADERNO DE PESQUISA N.º 82, Unicamp: NEPP, 2009.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 24 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1991.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LAURELL, Asa Cristina (org.). *Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo*. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). Estado e políticas sociais no neoliberalismo. 2. ed. Revisão técnica de Amelia Cohn. Tradução de Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1997.
- LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir José e OURIQUES, Nildo Domingos (orgs.) *No fio da navalha: críticas das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997.
- PEREIRA, Potyara A. P. *A Assistência na Perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- SCHEFFER, Sandra Maria. *Espaço urbano e política habitacional: uma análise sobre Ponta Grossa – PR*. 2001, 101 f. Mestrado (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) UEPG, Ponta Grossa, 2003.
- VIEIRA, Evaldo. *Democracia e política social*. v. 49. Coleção Polêmicas do nosso tempo. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.