

Desenvolvimento e responsabilidade das políticas públicas no Estado constitucional

MANOEL VALENTE FIGUEIREDO NETO*

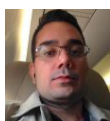
Resumo: Os estudos das Políticas Públicas correlacionam os conceitos sobre o Estado com as próprias relações constitucionais. O objetivo geral da pesquisa é apresentar as noções fundamentais da análise do Estado na perspectiva contratualista para dissertar sobre as possibilidades de desenvolvimento humano (valores sociais) e crescimento econômico (livre iniciativa). Para tal, identifica as formulações teóricas do Estado Democrático de Direito, no enfoque das Políticas Públicas. Analisam-se as possibilidades de crescimento econômico empresarial com desenvolvimento social, com ênfase no combate a corrupção como mecanismo da dimensão que a Economia Política opera sobre o sistema jurídico. Por fim, propõe que as políticas brasileiras devam conferir condições dignas para promover a cidadania de modo pleno.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito; Políticas Públicas; Desenvolvimento; Responsabilidade.

Development and Responsibility of Public Policy in the Constitutional State

Abstract: Studies around the constitutional state relate the concepts of public policy with economic relations. The overall objective of the research is to present fundamental notions of state analysis in contractualist perspective, lecturing on human development opportunities and economic growth. To do this, this essay identifies the theoretical formulations of law democratic state in public policy focus. It also analyzes the possibilities for corporate economic growth with social development, with emphasis on fighting corruption as a mechanism of political economy dimension that operates on the legal system. Finally, it proposes that the Brazilian public policies should give proper conditions to promote full citizenship.

Key words: Democratic State of Law; Public Policy; Development; Responsibility.



* **MANOEL VALENTE FIGUEIREDO NETO** é Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (2010). Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (bolsista CEUT/FWAB). Licenciado em Letras com habilitação em Língua Portuguesa e Literaturas Brasileira e Portuguesa pela Universidade Federal do Piauí (bolsista UFPI/CNPq). Tabelião e Registrador de Imóveis no Segundo Ofício de Camocim - Ceará, Professor da Universidade de Fortaleza.



Referência:

Candido Portinari. Pau-Brasil, 1938. Pintura mural a afresco, 280 x 250 cm.

Palácio Gustavo Capanema, Rio de Janeiro, RJ.

Disponível em: <http://www.portinari.org.br> Acesso em 10 abril 2016

1. Introdução

O Estado pós-guerra fez emergir políticas públicas que envolvem responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico das pessoas. Os Estados periféricos, em particular os da América Latina, como o Brasil, não propiciam as condições de reprodução social favorável para efetivar os direitos fundamentais, na totalidade da força de

trabalho, nem assumem a responsabilidade pela operacionalização dos direitos propriamente sociais. Os Direitos Fundamentais, previstos nas Constituições dos países da América Latina, mostram-se, em geral, como norteadores das políticas públicas, pois tutelam a dignidade da pessoa humana e objetivam conferir condições dignas para atingir um patamar mínimo de cidadania.

O pós-guerra configurou o que se classifica como Estado do Bem Estar Social (Estado Providência). É um tipo de organização política e econômica que concebe o Estado como agente protetor e defensor da promoção social e da economia. Em tese, caracteriza-se como sistema racional, universalista e eficiente. Tal concepção enfrenta crises face às conjunturas das décadas iniciais do Século XXI, não se aceitando a plenitude do Estado como agente regulamentador de toda a vida social, política e econômica de uma Nação.

No caso brasileiro, no contexto da América Latina, ao invés do Estado do Bem Estar Social, o que o decurso histórico aponta é que houve uma combinação permanente e alternada de paternalismo e repressão. A população encontra-se imersa no sistema capitalista, mas sendo consumidora marginal dos produtos materiais e culturais, incluída aí a aspiração ao bem-estar social e ao extremo conforto, próprios de um capitalismo desenvolvido. Assim, não se encontra inserida na condição de um patamar mínimo de cidadania, com todas as suas implicações sócio-econômicas, nem na condição de cidadã, com todas as suas implicações político-ideológicas.

No Estado Democrático de Direito, a evolução institucional dos Direitos Fundamentais propõe que sua consolidação jurídica resulta de uma relação dialética entre os diferentes Poderes do Estado, as pessoas e a atividade econômica. Os Direitos Fundamentais são considerados indispensáveis à pessoa humana, necessários para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual, e, estão estipulados e positivados na Constituição. Desse modo, mostram-se como norteadores das políticas públicas, servindo de limitação para a discricionariedade dos agentes públicos que elaboram e/ou utilizam tais políticas.

No contexto das relações que se estabelecem, no âmbito do Estado Democrático de Direito, as políticas públicas brasileiras devem conferir condições dignas para se atingir a cidadania de modo pleno, promovendo os Direitos Fundamentais positivados na Constituição. Não basta ao Estado reconhecê-los formalmente; deve-se buscar concretizá-los, incorporá-los ao dia-a-dia das pessoas.

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, com abordagem exploratória e dialética. Utiliza como método a pesquisa bibliográfica e documental. Em relação à retórica jurídica que se utiliza na pesquisa, tem-se que “tal como na Filosofia se não pode partir de verdades absolutas, mas apenas do acordo mínimo que permita discutir, também no Direito se parte de opiniões que têm que ser testadas pelo confronto” (CUNHA, 2009, p. 141). Assim, a dialética jurídica da pesquisa privilegia o bom senso em “detrimento da pura emissão monologal persuasória e dos simples argumentos ou lugares comuns usados para pensar ou para convencer” (CUNHA, 2009, p. 139).

Parte-se do pressuposto de que as definições em políticas públicas assumem, em geral, uma perspectiva de que tais são um envoltório de processos que levam em consideração diversos fatores. Adota-se o termo “Estado Constitucional” para referir-se às manifestações da organização política de uma nação por meio da Constituição como a lei maior, em uma perspectiva contratualista. Conclui que as políticas públicas se manifestam no Estado Constitucional como um fluxo de decisões públicas, orientadas para manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade originada pelo Supercapitalismo, em conformidade com as premissas fundamentais da igualdade e da liberdade.

2. Estado, Constituição e Políticas Públicas

O Estado define-se, de modo sintético, como a organização política de uma nação. Classicamente, o Estado possui como elementos constitutivos o povo, o território e a soberania (governo soberano). A noção em torno do Estado perpassa por uma perspectiva interdisciplinar. Neste âmbito, o presente estudo faz seu recorte teórico de modo contextual. Filia-se à construção teórica ocidental da Teoria Contratualista e analisa as implicações das concepções de Estado nas políticas públicas. Um dos desafios é perceber que ao mencionar certos teóricos, devem-se enquadrá-los em seu momento histórico e nas situações vivenciadas em seu contexto para, assim, chegar-se a uma concepção de Estado que contemple as décadas iniciais deste século XXI.

Pela Teoria Contratualista, o Estado formaliza-se perante acordo de vontades sociais. A sociedade representa um contrato hipotético celebrado entre os homens, o que forma um verdadeiro pacto contratualista. A Teoria Contratualista desenvolve-se em Rousseau com a perspectiva da análise do instante da formação do agrupamento humano “mais complexo” denominado estado de sociedade. Porém, a construção teórica de um entendimento ocidental de Estado e sociedade perpassa pelas teses defendidas por diversos teóricos, e a formulação do Estado, evidenciado no início deste século XXI, perpassa pela discussão teórica sobre estado de natureza e estado de sociedade.

O estado de natureza explica a situação pré-social na qual os indivíduos vivem isoladamente. Neste momento, duas formulações teóricas clássicas se destacam: a tese de Thomas Hobbes (desenvolvida no século XVII) e a tese

de Jean-Jacques Rousseau (desenvolvida no século XVIII). A tese proposta por Hobbes (1997) defende que, quando se tem um estado de natureza, os indivíduos vivem isolados e lutam permanentemente, sendo que se verifica a guerra de todos contra todos. Os homens formularam as armas (seu material bélico) e delimitaram as terras que ocupavam e conquistavam para se protegerem uns dos outros.

Em sua natureza, Hobbes (1997) argumenta que o homem possui os “direitos de natureza”, relacionados diretamente à sobrevivência. É a partir destes direitos que ele se une aos outros homens para preservar a vida com paz e segurança, por meio de um contrato social.

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de os defender das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante o seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir as suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante das suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa a sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comum; todos submetendo assim as suas vontades à vontade do representante, e as suas decisões à sua decisão (HOBBS, 1997, p. 130).

Em paralelo, o pensamento de Rousseau (1971) sustenta que, quando se tem um estado de natureza, os homens vivem

isolados entre as florestas e sobrevivem com o que a natureza oferta, na figura de um bom selvagem inocente. Essa imagem representa a felicidade original do homem, mas que termina quando um outro homem delimita uma propriedade e enuncia: “isso é meu”. A propriedade privada se origina da divisão entre o meu e o teu, da guerra de todos contra todos, sendo que esta zona de tensão é a responsável pelo surgimento do estado de sociedade.

Em seu encaixe contextual, Rousseau considera que “a soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo” (1971, p. 96). Naquela realidade histórica em que se manifestava, Rousseau enfatizou que “o povo inglês pensa ser livre, mas está completamente iludido; apenas o é durante a eleição dos membros do Parlamento; tão logo estejam estes eleitos, é de novo escravo, não é nada” (1971, p. 96).

No âmbito das relações que estabelecida entre os particulares, exerce-se a violência física legítima. Max Weber (2005) considera que a violência física legítima, no monopólio do Estado, foi um mecanismo necessário para a própria existência do Estado Moderno. Neste sentido, o Estado de Direito se manifesta quando a atividade estatal como poder político utiliza a lei para que o Estado garanta o seu monopólio e também se submeta às leis que ele mesmo cria.

O Estado de Direito foi um produto da teoria racionalista e da teoria iluminista. Nos séculos XVII e XVIII, elaboraram-se as bases modernas do pensamento liberal e constitucional. As formulações teóricas sobre a teoria racionalista são fruto do antitradicionalismo

renascentista e do que se denomina laicização da cultura. Já as relativas à teoria iluminista representam as projeções e as ampliações das “conotações do racionalismo” para torná-las “acessíveis e militantes, pedagógicas e revolucionárias” (SALDANHA, 2000, p. 41).

Interessante analisar o contexto das revoluções burguesas com o que se denomina constitucionalismo. Esta questão reflete para a discussão do que se localiza academicamente entre o público e o privado, e, conseqüentemente, para a discussão entre o direito público e o direito privado.

Das revoluções burguesas sairão o constitucionalismo e o movimento das codificações, fenômenos sem dúvida complementares e correlatos, mas irredutivelmente distintos. Um problema, aqui, seria o de perguntar se a preponderância, com o iluminismo e com o liberalismo burguês, coube ao direito público ou ao direito privado. D'Amélio, levando em conta as implicações políticas da concepção das fontes cultivada no setecentos, vê no período iluminista um tempo de 'vocalização publicística'. Groethuysen, porém, relacionou a nova concepção do direito a um símbolo, o proprietário, situado no âmago do sistema e amparado pelos novos princípios, fundados há um tempo no jusnaturalismo e no direito romano (SALDANHA, 2000, p. 43).

Nos contextos históricos subsequentes, o Estado se reestrutura continuamente e busca uma ordem política esclarecedora com identificação das novas noções de nacionalidade e de povo. Daí a formulação do contratualismo, um elo entre política e direito. A ideia de lei era revista e reestudada como uma essência do Estado de Direito e a lei adquiria

prestígio crescente, tanto na ordem ética de compromisso dos particulares com o Estado, como na ordem que os próprios particulares estabeleciam entre si.

Conforme Becker (2010, p. 156-157), “o Estado, em sua origem, é sempre uma sociedade *natural*”. A *causa* originária da sociedade política está na *natureza humana racional* dos indivíduos que a constituem. Esta causa natural é uma tendência ou inclinação instintiva, porém ainda insuficiente para, por si mesma, coagir os homens a constituírem uma sociedade. Mostra-se então necessário que esta inclinação instintiva atue pela *ação* e intenção humana em sua vontade racional de estabelecer e obedecer a um consenso que garanta a paz social com desenvolvimento humano.

O século XX vivenciou uma valorização da Constituição como a lei hierarquicamente superior às demais, representando a maior base jurídica dos Estados democráticos, sendo instrumento político capaz de contemplar os direitos fundamentais da pessoa humana. Referida valorização reforçou-se com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas de 1948 que positivou que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (artigo primeiro). Continuamente, os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, bem como a Declaração e Programa de Ação de Viena em 1933 contribuíram para a reafirmação da natureza universal dos direitos humanos de igualdade e liberdades civis a serem consagradas em um texto constitucional.

Luigi Ferrajoli (2004) ressalta a valorização da Constituição no século XX e seus impactos para o século XXI como materialização dos direitos

fundamentais e como limites à legislação positiva e jurisprudências posteriores ao marco histórico de certa Constituição. Analisa que o constitucionalismo representa um novo paradigma para o Direito e o prestígio da Constituição foi fruto de uma profunda mudança no modelo do positivismo clássico, cujo postulado era o principiador da legalidade formal. Desse modo, nas décadas iniciais do Século XXI se tem como desafio a compreensão de que “a validade da lei não apenas será aferida pela observância ao seu processo formal de elaboração, mas, principalmente, pelo respeito aos princípios e aos direitos estabelecidos na Constituição” (FERRAJOLI, 2004, p. 65-66, tradução livre).

Nas peculiaridades brasileiras, Dalmo de Abreu Dallari argumenta que “a Constituição deve consagrar, com o mesmo valor e em normas dotadas da mesma eficácia jurídica, os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais” (DALLARI, 2010, p. 352). A partir do momento que a Constituição consagra os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, ela se apresenta como um elemento jurídico valorativo para o Estado e para a tomada de decisões no que se referem as políticas públicas. Assim,

Como complemento necessário da afirmação dos direitos, a Constituição deve estabelecer obrigações para os poderes públicos, que devem não só respeitar integralmente os direitos de todos, mas atuar efetivamente, destinando recursos, desenvolvendo programas e adotando todas as medidas necessárias, para dar efetividade aos direitos constantes da Constituição (DALLARI, 2010, p. 352).

Neste contexto, a relação entre a formulação do Estado e a Constituição perpassa pelas discussões em torno das políticas públicas. Se a Constituição deve estabelecer obrigações para os poderes públicos, estas obrigações devem ser cumpridas. As definições em políticas públicas assumem, em geral, uma perspectiva de que tais são um envoltório de processos que levam em consideração diversos fatores, ou seja, fatores econômicos, sociais, políticos e jurídicos. Mostram-se como o fluxo de decisões públicas que se orientam no sentido de manter o equilíbrio social ou para introduzir desequilíbrios que se destinem a modificar favoravelmente a realidade.

Importante ressaltar o conceito clássico de Laswell (1958), que entende que as decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes indagações: quem ganha o quê, por que ganha e que diferença faz. Dialeticamente, Dye (1984) sintetiza as indagações propostas por Laswell ao definir políticas públicas como o que o governo escolhe ou não fazer. E Peters (1995) entende que as políticas públicas são a soma das atividades dos governos e que agem diretamente ou através de delegação, influenciando direta ou indiretamente na vida dos cidadãos.

Mas o que é uma política pública? Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

A finalidade única de tal dinâmica –consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas –constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política (SARAVIA, 2006, p.29).

Em uma perspectiva constitucional, pode-se mesmo dizer que política pública é, conforme Enrique Saravia (2006), um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas e que se destinam a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social. Isso ocorre por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação, e da alocação dos recursos necessários para atingir objetivos e programas que se estabelecem previamente no texto constitucional.

Consoante Celina Souza (2006), enquanto área do conhecimento, a disciplina acadêmica Políticas Públicas nasceu nos EUA como subárea da Ciência Política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. Nos EUA, a ruptura com a tradição europeia de estudos e pesquisas nesta área ocorreu quando o mundo acadêmico passou direto para a ênfase nos estudos sobre as ações dos governos e não estabeleceu necessariamente relações com a Teoria Clássica do Estado. Na Europa, ao contrário, os estudos se concentravam mais na análise sobre as bases teóricas do papel do Estado.

Neste contexto é que os estudos em políticas públicas encontram-se nas explicações sobre a natureza das demandas e processos que desencadeiam ações políticas. Suas investigações envolvem a compreensão dos processos subsequentes que ocorrem antes e após as tomadas de decisões pelos poderes públicos. Implicam implementação, execução,

avaliação, monitoramento e controle nas decisões públicas, com transparência garantida por meio dos instrumentos da tecnologia da informação.

As formulações teóricas em políticas públicas precisam explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. É uma área abrangente que não se limita às leis e regras. As políticas públicas são ações intencionais e devem ter fundamentos racionais com metas a serem alcançadas no curto, médio e longo prazo, abrangendo vários segmentos sociais e níveis de decisão.

Os debates sobre políticas públicas norteiam respostas às questões sobre quais espaços cabem à sociedade civil na definição e implementação dos programas da administração pública, bem como a análise dos impactos que as relações econômicas exercem sobre a própria gestão pública. Uma grande contribuição é a noção que permite distinguir o que a administração pública pretende fazer, daquilo que ela de fato faz e por que ela faz desta ou daquela forma. Embora se materialize por meio das esferas de Poderes, em especial o Poder Executivo, as políticas públicas não se restringem a “participantes formais”. Assim, os “participantes informais” são importantes e assumem cada vez mais um papel fundamental.

Por “participantes formais” entendem-se aqueles que atuam diretamente relacionados ao Estado de forma institucionalizada. Já por “participantes informais” tem-se àqueles que atuam de modo mais independente e autônomo, como, por exemplo, as Organizações Não Governamentais.

A formulação de políticas públicas constitui estágio em que os Estados Democráticos traduzem propósitos em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo prático. Depois de esboçadas e

formuladas, estas políticas desdobram-se em planos, projetos, bases de dados e sistemas de informação. Quando postas em ação, ocorrerá sua implementação e submeter-se-ão a sistemas de acompanhamento, avaliação, monitoramento e controle.

Planejar, acompanhar e vivenciar estes estágios com seriedade e respeito é um dos desafios que se opera aos gestores públicos e aos pesquisadores em políticas públicas. E a legislação deve procurar efetivar um maior comprometimento com a dimensão humana nestes estágios, para que cada vez mais se enquadrem nos propósitos do próprio Estado Democrático de Direito.

Análises teóricas em torno das políticas públicas devem ser incentivadas. Elas ajudam a melhor compreender o problema para o qual as ações do Estado foram desenhadas, seus possíveis conflitos sociais, econômicos e jurídicos, as trajetórias seguidas e os papéis que exercem os Poderes, as instituições e as pessoas que se correlacionam nestas multidimensões. E, nas peculiaridades brasileiras, deve-se levar em consideração a exclusão social decorrente da concentração de renda.

Acontece que, no Brasil a ideia redentora do regime democrático não correspondeu às expectativas da população, haja vista que se encontra dividida em minoria que goza dos privilégios do desenvolvimento neoliberal e em maioria, cuja força do trabalho não lhe oportuniza nada mais que o alimento diário, ou inclui-se ainda, considerado percentual que vive sob o que se vulgarizou chamar, abaixo da linha de pobreza. A passagem do século XX para o século XXI e o movimento de globalização e de formação de blocos territoriais provocou a reflexão sobre a necessária compreensão entre os

países sul-americanos (POMPEU, 2015, p. 21).

É neste sentido que se deve atentar que os movimentos sociais brasileiros possivelmente alertam para a existência de violações aos direitos fundamentais. Ressalte-se que “em termos mais rigorosos, não houve nem um tratamento permanentemente igual dos desiguais. Houve, na verdade, uma luta constante e, como resultado, foram tratados igualmente, de forma transitória, os vitoriosos de cada turno, dando lugar a uma luta interminável” (FIORI, 1995, p.47).

Conforme Maria Carmelita Yasbek (2003, p.35), “a política social no Brasil tem funcionado ambigualmente na perspectiva da acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil”. Cabe observar que as políticas sociais no contexto das prioridades governamentais brasileiras caracterizam-se pela constatação de que sua efetividade social se relaciona com a subordinação aos interesses econômicos e financeiros, o que sinaliza para uma possível configuração do aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado do desenvolvimento humano igualitário.

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local, desafios estes que acabaram se refletindo na agenda de pesquisa e de estudos no

campo da administração pública (FARAH, 2011, p. 831).

Por outro lado, cresce a dependência, por parte dos segmentos financeiramente mais carentes da população brasileira, pela continuidade de uma intervenção estatal que atenda às suas necessidades vitais básicas, particularmente no que se refere às condições que se adequem à captação de auxílios para seu desenvolvimento humano. Porém, percebe-se criticamente que se deve “reforçar a organização da sociedade para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado” (CARVALHO, 2008, p. 83).

Paralelamente, acerca da classificação das políticas públicas, Potyara Pereira (1998) detalha a classificação das políticas públicas brasileiras. Menciona as políticas contributivas, as contratuais e as mercadorizáveis (prioridade para o mercado e com aspecto contratual). Também cita as políticas distributivas, as não-contratuais, as não-contributivas e as desmercadorizáveis (importância do Estado e com envolvimento de todas as pessoas). Referida classificação mostra-se viável ao entender-se a necessidade de reforçar a organização da sociedade para democratizar o poder, em que o Estado privilegie a própria meritocracia e desenvolvimento humano igualitário, ao invés de clientelismo e corporativismo.

As políticas públicas, na ótica do Estado Constitucional, envolvem sistemas de decisões públicas que visam ações corretivas. São destinadas a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir objetivos estabelecidos. Previnem desigualdades sociais,

remediam desequilíbrios de direitos e deveres e visam uma redistribuição mais equânime da renda e benefícios sociais.

Neste contexto, a Constituição brasileira de 1988 prescreve como principal política econômica para o Brasil uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento. Para tal, analisa a relação entre política econômica e direito econômico, observando a noção de política econômica sob a perspectiva de uma aproximação desde as origens do sistema econômico capitalista e do Estado moderno. “O sentido da constituição dirigente no Brasil está vinculado, na minha visão, à concepção da constituição como um projeto de construção nacional” (BERCOVICI, 2011, p. 581).

Gilberto Bercovici (2011) argumenta que a Constituição de 1988 prescreve como principal política econômica para o Brasil uma política que se delibera no desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado é superar o subdesenvolvimento. Para o autor, a constituição dirigente brasileira de 1988 faz sentido enquanto projeto emancipatório, que inclui, expressamente, no texto constitucional, as tarefas que o povo brasileiro entende como absolutamente necessárias para a superação do subdesenvolvimento e para a conclusão da construção da Nação, e que não foram concluídas. Enquanto projeto nacional e como denúncia desta não-realização dos anseios da soberania popular no Brasil, ainda faz muito sentido falar em constituição dirigente.

O curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas econômicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador ou do governo. E os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas

de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais. Em relação à imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e de liberalização da economia, não houve, paradoxalmente, qualquer manifestação de que se estava “amarrando” os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa. Ou seja, a constituição dirigente das políticas econômicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”

(BERCOVICI, 2011, p. 580).

A principal tarefa do Estado Constitucional é superar o subdesenvolvimento. A propósito, a Constituição brasileira de 1988 prescreve como principal política econômica para o Brasil uma política deliberada no desenvolvimento. Neste sentido, na esfera jurídica, a necessária crítica da economia política deve ser empreendida por meio de uma análise econômica do direito, compreendida como uma economia política da forma jurídica, ou seja, como uma relação teórica dinâmica que compreenda o direito a partir de uma análise econômica, com impactos não apenas microeconômicos, mas também macroeconômicos.

3. Relações econômicas e supercapitalismo: possibilidades de convergência entre os lucros das empresas com a responsabilidade social

As relações econômicas que se estabelecem no âmbito social evidenciam para a necessidade de encarar as nações que compõe a América Latina, em especial o Brasil, como compostas de processos

econômicos em constante mudança e em relação de diálogo e de (in)dependência de referenciais e de identidades. Tal conjuntura evidência os impactos que a situação da economia ocasiona na organização política de uma nação e na sua democracia. Contextualmente, uma das questões que permanece é saber se é possível uma convergência entre os lucros das empresas com uma responsabilidade social.

Resposta para este questionamento encontra-se em Reich (2008), ao analisar a realidade norte-americana, um quadro negativo do atual papel que as empresas simulam no desenvolvimento ilusório de políticas públicas e da falta de responsabilidade social, vista pelas empresas apenas como uma ferramenta de marketing. O Supercapitalismo descreve a responsabilidade social das empresas em sua definição comum pelo público e analisa seu significado na esfera crítica da economia na década inicial do século XXI. Demonstra as manifestações das relações econômicas com um entendimento de capitalismo adulto.

A história do capitalismo adulto mostra que o aumento do poder de compra da grande maioria da população (que são os trabalhadores) acompanhou sempre os períodos de crescimento econômico e de progresso social. Isto quer dizer que a subida dos salários reais, em resultado da luta das organizações dos trabalhadores, tem constituído, historicamente, um fator de desenvolvimento pelo menos tão importante como o desenvolvimento científico e tecnológico (e o consequente aumento da produtividade), as exportações e o investimento direto estrangeiro (NUNES, 2011, p. 37-38).

A história da economia e democracia e sua evolução ao longo da preocupação

com o crescimento econômico nos séculos XIX e XX, com a jornada rumo a busca de um desenvolvimento humano nas décadas iniciais do século XXI, ilustram os conflitos que as pessoas enfrentam em seus diferentes papéis como consumidores/investidores e preocupados em manter seu padrão de consumo e de desenvolvimento. As relações econômicas e as próprias mudanças na economia afetam a organização política democrática. Isso faz levar em consideração a própria noção de arena pública e o encaixe das pessoas nas participações políticas.

Existe uma “arena pública” na qual, em princípio, os indivíduos podem participar das decisões que dizem respeito à sociedade em geral: a geração e aplicação das receitas públicas, a política externa etc. Num mundo constituído de estados-nação, a arena pública é primordialmente governamental, em vários níveis. A democracia funciona na medida em que os indivíduos possam ter uma participação significativa na arena pública, ao mesmo tempo em que cuidam de seus próprios assuntos, individuais e coletivamente, sem intromissões ilegítimas por parte das concentrações de poder. Uma democracia que funciona pressupõe uma relativa igualdade de acesso aos recursos – materiais, informacionais e outros –, um truísmo tão velho quanto Aristóteles. Em teoria, os governos são instituídos para servir ao seu “público interno” e devem se sujeitar à sua vontade. Duas boas medidas da democracia que funciona são, portanto, o grau em que a teoria se aproxima da realidade e o grau em que o “público interno” se aproxima verdadeiramente da população (CHOMSKY, 2002, p.67).

O enquadramento das “super corporações” no que se denomina

“arena pública” (CHOMSKY, 2002, p.67) refletem para as influências do capitalismo sobre o governo soberano de uma nação, no que se refere à tomada de decisões, quanto às políticas públicas. Robert Reich (2008) analisa o desvio da política de seus verdadeiros fins democráticos para criticar a ausência de uma verdadeira existência continuada de responsabilidade social empresarial. O desvio da política de seus fins democráticos caracteriza o Supercapitalismo e relaciona-se com o poder dos investidores e com o poder dos consumidores, tendo como referência o recuo das grandes empresas que dominavam setores inteiros e o encolhimento dos sindicatos trabalhistas.

A partir da década de 1970 as grandes empresas se tornaram muito mais competitivas, globais e inovadoras. Nasceu algo que eu denomino de Supercapitalismo. Nesse processo de transformação, como consumidores e como investidores, efetuamos grandes conquistas; no entanto, como cidadãos, em busca do bem comum, perdemos terreno. As mudanças começaram quando as tecnologias desenvolvidas pelo governo para os embates da Guerra fria se incorporaram em novos produtos e serviços. Daí surgiram oportunidades para novos concorrentes nos transportes, nas comunicações, na manufatura e nas finanças. Tudo isso provocou rupturas no sistema de produção estável e, a partir de fins da década de 1970, em ritmo cada vez mais acelerado, forçou todas as empresas a competir mais intensamente por clientes e por investidores. O poder dos consumidores se congregou e se ampliou sob a forma de grandes varejistas de massa. O poder dos investidores também se congregou e se ampliou mediante enormes fundos de pensão e fundos de

investimentos, que pressionavam as empresas a gerar retornos cada vez mais elevados. (...) As grandes empresas que dominavam setores inteiros recuaram e os sindicatos trabalhistas encolheram (REICH, 2008, p.05).

Reich (2008, p. 181) analisa que “no Supercapitalismo a promessa de democracia empresarial é ilusória” para possibilitar o entendimento de que as empresas não são pessoas. Elas não têm uma bússola moral e existem para seu único propósito de oferecer boas oportunidades para os consumidores como forma de maximizar os lucros dos acionistas. Para o autor, esperar que elas façam qualquer coisa que não seja isso é acreditar numa ilusão, pois as empresas gastam milhões em relações públicas para que os consumidores passem a acreditar que elas têm personalidade (que são boas ou más e que são instituições criadas para atingir fins públicos). Porém, na prática norte-americana, o autor considera que as empresas estão dando passos muito pequenos e não vão sacrificar o retorno aos acionistas em prol de um bem social.

Paralelamente a noção de atingir um bem social, Robert Reich (2008) considera que o movimento do que se denomina “responsabilidade social da empresa” distrai as pessoas do problema real e mais difícil, que é limpar e aperfeiçoar a democracia. Para o autor, shows de responsabilidade corporativa levam os cidadãos a acreditar que os problemas sociais estão sendo endereçados e que eles não precisam se preocupar em fazer com que a democracia funcione e dê respostas para os dilemas. Reich oferece provas convincentes para todas as suas pretensões sobre o desenvolvimento da economia americana. O autor oferece exemplos de comportamentos diferentes das corporações claramente delineados

para o leitor e referenciado no percurso histórico do capitalismo.

Finalmente, chegarei a algumas conclusões que talvez sejam consideradas surpreendente, entre elas: porque as iniciativas para melhorar a governança corporativa reduzem a probabilidade de que as empresas atuem com responsabilidade social; porque a promessa de democracia empresarial é ilusória; porque o imposto de renda incidente sobre as pessoas jurídicas deve ser abolido; porque as empresas não devem ter responsabilidade penal; e porque os acionistas devem ter meios para impedir que seu dinheiro seja usado pelas empresas para fins políticos, sem seu consentimento prévio (REICH, 2008, p.07).

Reich (2008) demonstra que, antes que as grandes empresas façam quaisquer alterações aos seus modelos corporativos, as regras pelas quais elas estão ligadas devem ser reformuladas. A noção de Supercapitalismo instiga as próprias decisões dos consumidores. Se as questões e os argumentos do Supercapitalismo refletem para a vida em uma sociedade de consumo, não se pode apenas julgar, mas se estimular critérios de escolha de consumo.

Neste contexto, nas peculiaridades brasileiras, Gilberto Bercovici (2006, p. 96) argumenta a atualidade de Carl Schmitt para analisar que o Estado, em sua condição essencialmente política, tem a possibilidade real de determinar por sua decisão soberana quem é o inimigo e combatê-lo. Em última análise, tem a possibilidade de declarar guerra e de dispor abertamente da vida das pessoas. O objetivo do Estado é produzir, dentro de seu território uma pacificação completa, pressuposto necessário para a vigência do direito. Consequentemente, o Estado, como unidade política, e enquanto existir

como tal, tem a capacidade para determinar por si mesmo quem é amigo e quem é inimigo.

Esta linha de raciocínio argumenta que nos Estados periféricos há o convívio do decisionismo de emergência para salvaguardar os mercados com o funcionamento dos poderes constitucionais. Assim, Bercovici (2006) analisa que existe uma subordinação do Estado ao mercado, com a adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, exigindo mais flexibilidade para reduzir as possibilidades de interferência da soberania popular. A razão de mercado passa a ser a nova razão de Estado.

No contexto das relações de cooperação internacional, Bercovici (2006) critica que a posição dos Estados Unidos em relação aos países latino-americanos foi a de renúncia à anexação direta, porém com a inclusão de seus territórios estatais no âmbito espacial americano. A soberania exterior permaneceu inalterada, mas o seu conteúdo material modificou-se para garantir os interesses econômicos americanos. Desta forma, a soberania territorial se transformou em um espaço vazio para os processos socioeconômicos.

O conteúdo social e econômico da integridade territorial não se reconhece mais, o Estado se torna um espaço de poder econômico para controlar a atividade econômica, distanciando-se da noção de Estado soberano pleno. O "estado de exceção está se espalhando por toda a parte, tendendo a coincidir com o ordenamento normal, no qual, novamente, torna tudo possível. Desta forma, o estado de exceção está se tornando uma estrutura jurídico-política permanente com a dissolução do Estado" (BERCOVICI, 2006, p. 98).

Deve-se discutir sobre a existência de um prisma de possibilidades que envolvam a dimensão humana na esfera

do público e do privado, tendo em vista as políticas públicas no Supercapitalismo. “Apesar das nuvens negras dos dias que passam, acreditamos que o direito ao sonho e à utopia tem hoje mais razão de ser do que nunca. Afinal, (...) a humanidade há-de um dia saltar do reino da necessidade para o reino da liberdade” (NUNES, 2011, p. 106). No saltar do reino da necessidade para o reino da liberdade, mostra-se viável o combate à corrupção nas políticas públicas.

No âmbito das relações econômicas no supercapitalismo devem existir possibilidades de convergência entre os lucros das empresas com a responsabilidade social para o próprio desenvolvimento do Estado Constitucional. Assim, “não pode mais permitir, numa sociedade onde os recursos são escassos, que milhões e milhões desses recursos desviados fiquem em oásis financeiros, para além dos controles governamentais” (NUNES, 2008, p. 102). No Estado Constitucional, a efetividade dos Direitos Fundamentais nas políticas públicas se relaciona com o fortalecimento do poder jurisdicional comprometido por um trabalho coordenado e conjunto entre os atores da sociedade civil organizada.

É neste contexto que o Banco Mundial (2015) mapeou a corrupção como um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento humano e crescimento econômico e social. Propõe-se que as estratégias que combatem a corrupção nas políticas públicas devem ser construídas sob os seguintes elementos: (1) Aprimoramento da Política de Accountability, ou seja, do dever de prestar contas, da transparência; (2) Fortalecimento da participação da sociedade civil no orçamento público; (3) Estímulo a um setor privado competitivo; (4) Controles institucionais

sobre o poder; e (5) Melhoria no gerenciamento do setor público.

4. Considerações finais

As concepções teóricas do contratualismo, com a passagem do estado de natureza para o estado de sociedade, tencionam para uma análise contemporânea de uma sociedade plural que deve respeitar a dimensão humana e a existência do multiculturalismo. A passagem do estado de natureza para o estado de sociedade opera-se por meio de um contrato social que representa a renúncia de certas liberdades naturais (com a posse natural de bens, riquezas e material bélico) em favor de um ente soberano que possa fazer a gestão estratégica dos interesses sociais e amenizar as zonas de tensão que existam ou venham a existir entre os diversos segmentos da sociedade.

As políticas públicas brasileiras devem conferir condições dignas para se atingir a cidadania de modo pleno, promovendo os Direitos Fundamentais positivados na Constituição. Não basta ao Estado reconhecê-los formalmente; deve-se buscar concretizá-los, incorporá-los ao dia-a-dia dos cidadãos e de seus agentes.

Os processos de globalização financeira (ou mundialização financeira) marcam a política neoliberal do Estado, desde o relaxamento das tensões do Consenso keynesiano, reformulado e reestruturado pelo que se denomina Consenso de Washington. Nas peculiaridades brasileiras, mostra-se viável reinventar (replanejar) o estado regulador no Brasil para se garantir o acesso a um patamar mínimo civilizatório.

A reversão da situação de desigualdade que caracteriza o quadro social brasileiro será possível a partir do momento em que o Estado assumir o compromisso de adotar uma posição proativa em defesa dos valores fundamentais de todos os seres humanos,

sem distinções de nenhuma espécie, nem discriminações de qualquer tipo, salvo aquelas constitucionalmente previstas. É neste sentido que devem ser promovidas as políticas públicas no âmbito do Estado Constitucional.

O Estado brasileiro deve procurar atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Porém, o exercício destas funções deve ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, buscando um desenvolvimento nacional equilibrado.

No Estado Democrático de Direito, as relações econômicas influenciam notadamente as políticas públicas, por isso a necessidade da responsabilidade social como incita à condição de viver em social, conforme a perspectiva contratualista. Apontam-se como possíveis fatores que explicam as crises do capitalismo e do desenvolvimento econômico: as tendências para a baixa das taxas de lucro nos setores produtivos; a diminuição dos salários reais; a discrepância entre o rendimento que cabe aos trabalhadores em comparação com o rendimento do capital em si; o aumento das desigualdades sociais, quando não ocorre o privilégio da meritocracia; a falta de políticas públicas que possibilitem a promoção de emprego e renda, com oportunidade de desenvolvimento de habilidades individuais.

Devem-se buscar espaços de desenvolvimento local, com atenção a dimensão humana. Os modelos globais não devem vir só como objeto de dominação. O local pelo regional e o regional pelo global significa saber como se desenvolve o regional, e do regional promover o desenvolvimento global. Assim, no Estado Democrático de Direito, saber até que ponto o que é

positivo e o que é desfavorável na globalização presente nas relações econômicas é manifestação de uma capacidade crítica essencial para promover a cidadania.

Referências

BECKER, A. A. **Teoria geral do direito tributário**. 5 ed. São Paulo: Noesis, 2010.

BERCOVICI, G. Política econômica e direito econômico. In: **Pensar**. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v. 16. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2011. p. 562-588.

_____. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo. In: **Pensar**. Revista do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza. v. 11. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2006. p. 95-99.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHOMSKY, N. **O lucro ou as pessoas?** Neoliberalismo e a ordem global. 3ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CUNHA, P. F. da. **Iniciação à Metodologia Jurídica**: Memória, Método e Direito. 2ª edição. Coimbra: Almedina, 2009.

DALLARI, D. de A.. **A Constituição na vida dos povos**: da Idade Média ao século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

FARAH, M. F. S. **Administração pública e políticas públicas**. Revista de Administração Pública (RAP) da Fundação Getúlio Vargas — Rio de Janeiro 45(3):813-36, Maio/Jun. 2011. p. 813-836.

FERRAJOLI, L. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 4.ed. Madrid: Trotta, 2004.

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

HOBBS, T. de M. **Leviatã**. Os Pensadores. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LESSIG, L. **Institutional Corruptions** .

Edmond J. Safra Working Papers, No. 1. 2013.
Disponível em:
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2233582>. Acesso
em 06 mai 2014.

Recebido em 2015-07-06
Publicado em 2016-04-15

NUNES, A. J. A.. **Uma leitura crítica da actual crise do capitalismo**. Coimbra: Almedina, 2011.

NUNES, A. C. O. **A cooperação internacional como instrumento jurídico de prevenção e combate à corrupção**. Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Prof. Doutor Ricardo Hasson Sayeg. São Paulo, 2008.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social & Sociedade**, ano XIX, n. 56, São Paulo, mar. 1998.

PETERS, B.G. **The Politics of Bureaucracy**. White Plains: Longman Publisher, 1995.

POMPEU, G. V. M. **La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi sul piano delle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali**. Disponível em: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/Pompeu1.pdf> Acesso em 20.05.2015.

REICH, R. B. **Supercapitalismo**: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008.

ROUSSEAU, J. **O Contrato Social**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1971.

SALDANHA, N. **A formação da Teoria Constitucional**. RJ/SP: Renovar, 2000.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. IN: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias. Porto Alegre. Ano 8. N.16. jul/dez 2006, p.20-45.

THE WORLD BANK GROUP. **Corruptions**. Disponível em: www.worldbank.org/ Acesso em maio de 2015.

YASBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

WEBER, M. **Ciência e política – duas vocações**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005.