

Estado, Políticas Públicas e Neoliberalismo: um Estudo Teórico sobre as Parcerias-Público-Privadas¹

Flávio Eduardo Mazetto, Esp.

flaviomazz@gmail.com, Brasil

Resumo

As parcerias-público-privadas (PPPs) são um instrumento de política pública de um Estado neoliberal, especificamente determinadas pela lógica da acumulação de capital, apontando no sentido da ideologia da privatização e terceirização, elementos fundantes do neoliberalismo. Este artigo, a partir do referencial marxista, desenvolve uma análise histórico-crítica do Estado, especialmente nas suas vertentes Liberal, Bem-estar e Neoliberal, procurando apreender as formas específicas das políticas públicas enquanto produto e expressão da estrutura estatal de determinada formação social. Em sintonia com a perspectiva marxista, devemos asseverar que as PPP permitem decifrar alguns aspectos da lógica de classe que atravessa a estrutura do Estado neoliberal, denotando a orientação classista das políticas públicas no interesse da acumulação e lucratividade do capital.

Palavras-Chave: Estado. Neoliberalismo. Políticas Públicas e Parceria-Público-Privada.

Abstract

Public-private - partnerships (PPPs) are a public policy instrument of a neoliberal State, specifically determined by the logic of capital accumulation, pointing towards the ideology of privatization and outsourcing, founding elements of neoliberalism. This article, from the Marxist framework, develops a historical and critical analysis of the State, especially in their Liberal, Welfare and Neoliberal strands, seeking to grasp the specific forms of public policies as a product and expression of the State structure of a given social formation. In line with the Marxist perspective, it must be asserted that PPPs allow deciphering some aspects of class logic which runs through the structure of the neoliberal State, denoting the class oriented public policy in the interests of accumulation and profitability of capital.

Keywords: State. Neoliberalism. Public Policy and Public-Private Partnership.

1. Introdução

“O Estado é antes de tudo produto da sociedade em um estágio determinado de seu desenvolvimento: é o testemunho de que esta sociedade está envolvida em uma insolúvel contradição consigo mesma... mas para que os antagonistas, as classes com interesses econômicos opostos, não se aniquilem, a si e

¹ Versão resumida de trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública e Sociedade, Unifal-MG, sob orientação da professora Dra *Vanessa Tavares*

à sociedade, impõe-se a necessidade de um poder que, aparentemente colocado acima da sociedade, irá dissimular o conflito, mantê-lo nos limites da ordem; este poder, saído da sociedade, mas que se coloca acima dela e se lhe torna cada vez mais estranho, é o Estado” (ENGELS, 2009, p. 181)

As políticas públicas, reciprocamente, são produto e expressão da estrutura estatal de determinada formação social. Não são apenas decisões administrativas ou entidades técnicas derivadas de planejamento de gestão; elas se corporificam na própria lógica do Estado que lhes estrutura e são um índice de decifração da perspectiva mesma de tal estrutura jurídico-política.

Nosso objetivo é decifrar a lógica subjacente às parcerias-público-privadas, enquanto um instrumento de política pública, de um Estado neoliberal, cada vez mais anunciadas como uma possibilidade de solução diante das inúmeras dificuldades de financiamento que supostamente o Estado enfrentaria diante da reestruturação produtiva no capitalismo pós-crise dos anos 1970 e do estado do Bem-Estar.

As políticas públicas não são um elemento neutro à ossatura estatal, pelo contrário, configuram um efeito da dinâmica estrutural do Estado, permitindo um olhar mais atento sobre sua própria natureza. As diferentes formas do Estado moderno apresentam políticas públicas, que devem ser devidamente apreendidas para revelar a luta de classes que atravessa o Estado. As parcerias-público-privadas, com o rótulo de solução para as dificuldades orçamentárias e limitações fiscais, articulam a própria especificidade do Estado neoliberal: privatização dos serviços públicos e flexibilização do trabalho.

A compreensão das parcerias-público-privadas exige um aprofundamento da noção de políticas públicas, que por sua vez só se tornam devidamente transparente pela apreensão das teorias políticas que sustentam as formas de Estado no capitalismo. Nosso estudo deve abranger um percurso pela história das principais manifestações do Estado e das teorias que corporificam sua existência, descobrindo o papel das políticas públicas na estrutura do Estado. Todavia, antes de qualquer coisa, realizamos um rápido esclarecimento sobre a reciprocidade entre a perspectiva que assume o Estado moderno e as respectivas políticas públicas, denotando que estas podem ser um interessante elemento de decifração da forma que assume o Estado em questão, o que será realizado num breve primeiro tópico.

Na segunda parte deste artigo, nos debruçamos sobre o Estado liberal, seus principais teóricos, especialmente John Locke, como artífice primeiro das determinações liberais do Estado. Perguntamo-nos sobre a presença ou não de políticas públicas, haja vista que a teoria liberal prega a supremacia da livre iniciativa diante de qualquer intervenção “maliciosa” do Estado, cabendo a este a proteção da propriedade privada dos meios de produção.

Os efeitos de um novo padrão produtivo, materializado no Fordismo, dos conflitos bélicos e da crise financeira de 1929, juntamente com a crítica ao capitalismo vinda da revolução socialista, produzem uma forma declarada de intervencionismo estatal, teorizada pelo keynesiano e corporificada no Estado do Bem-Estar social. O debate que aqui se afigura é em que sentido este Estado pode ser considerado uma consequência de uma suposta supremacia, mesmo que apenas conjuntural, do trabalho sobre o capital, direcionando as políticas públicas para um novo horizonte de ação, enquanto ação do Estado voltado para um pretenso pacto social, estudado na terceira parte.

Finalmente, na quarta e última parte, destacamos a configuração de um Estado neoliberal que acusa a ingerência estatal sobre a economia e o social como principais fatores que vão precipitar a crise estrutural do capital nos anos de 1970, sugerindo um novo paradigma para as políticas públicas, tendo em vista que a lógica do neoliberalismo prega, através de uma nova configuração entre público e privado, privatização, abertura econômica e flexibilização das relações trabalhistas como princípio de recuperação do desenvolvimento e crescimento econômico. As parcerias-público-privadas são corolários desta perspectiva neoliberal e se disseminam em vários campos das políticas públicas, em detrimento de uma noção de direitos sociais para uma visão mercantil das mesmas, em vista da acumulação ampliada do capital.

2. Estado e Políticas Públicas

A abordagem das políticas públicas está indissociavelmente vinculada à problemática teórica do Estado, visto que, de forma generalizada, podemos dizer que as políticas públicas se configuram como instrumentos governamentais de colocar em ação seus programas e projetos. Trata-se de entender que a política pública é realizada por um determinado Estado que, conseqüentemente, está realizando uma ação de intervenção na realidade. Isto não significa uma perspectiva de reflexo, como se bastasse definir o Estado para se ter de forma mecanicista um entendimento açambarcador das políticas públicas. Como este ensaio se vincula a uma perspectiva marxista de análise, outros fatores vinculados às lutas de classes devem determinar a percepção sobre as mesmas.

Neste trabalho, partimos de uma definição de políticas públicas, que deve ser devidamente testada e demonstrada no decorrer do mesmo, como “formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social” (HÖFLING, 2001, p. 31). Estamos dizendo sobre um “Estado em ação, em processo de implantação de um projeto de governo hegemônico, por meio da criação, formulação e implantação de programas, de projetos e ações voltadas para tais ou quais classes sociais”. (DIÓGENES; RESENDE, 2007, p. 01). Desta forma, entendemos que o problema levantado precisa ser analisado sob a ótica da existência de uma relação orgânica e recíproca entre o conceito de Estado, sua estrutura jurídico-política² e as políticas públicas, onde se estabelece uma determinação entre as relações de produção, o Estado, as lutas de classes e as políticas públicas.

As definições de políticas públicas são tributárias da própria forma como se constrói a teoria de Estado, ou seja, a problemática teórica³ que informa a lógica do Estado determina a própria definição das políticas públicas. Ao mesmo tempo, a estrutura que assume o Estado em correspondência com

² Estrutura jurídico-política é o conceito marxista para se referir à forma de organização do Estado. Trata-se de um conjunto de valores estruturais que determinam a lógica de funcionamento do próprio Estado, no caso pelo direito e pela burocracia estatal, enquanto dinâmicas de reprodução estrutural da acumulação capitalista.

³ Trata-se de apreender certo discurso ou prática inserida num conjunto teórico mais amplo que lhe dá estruturação, ou seja, trata-se da “modalidade da reflexão, a relação efetiva que a reflexão mantém com seus objetos” (ALTHUSSER, 1979, p.56).

as relações sociais de produção, ou seja, a forma como o Estado se apresenta concretamente diante das lutas de classes, sua estrutura jurídica, administrativa e política vão determinar e condicionar a forma da realização das políticas em geral e também daquilo que convencionamos chamar de políticas públicas.

O Estado Moderno, produto das lutas sociais no século XVII, da transição do feudalismo ao capitalismo, da ascensão da classe burguesa, pode ser devidamente entendido a partir de três formas: O Estado Liberal, o Estado do Bem-Estar e o Estado Neoliberal. Veremos os principais aspectos destas variações do Estado burguês em especial a relação com as teorias que lhes dão sustentação e com a aplicação das políticas públicas. Veremos também a crítica marxista ao suposto Estado para a liberdade e do bem comum. Deixaremos para um segundo momento o Estado Neoliberal e sua lógica de políticas públicas.

3. O Estado Liberal: Preservação da Propriedade dos Meios de Produção

O Estado não é um privilégio dos “modernos”. De acordo com Engels (2009) o Estado é expressão da contradição que se manifesta em sociedades marcadas por uma divisão social antagônica, sendo sua determinação básica garantir a manutenção da ordem, através da submissão de uma classe à outra.

De acordo com o próprio liberalismo, o Estado Liberal é um contraponto à forma de poder absolutista, que, no fundo, é uma limitação à dinâmica revolucionária da burguesia. Tal Estado sintetizava um novo ideal (que de idealista não tinha nada, pois repercutia os interesses da nova classe burguesa, especialmente expressos na revolução francesa) de liberdade e autonomia, sendo assim antípoda da cultura política que vigorava anteriormente.

“Por liberal, designa-se uma ordem política sob a qual todos os indivíduos são livres e independentes, não submetidos ao poder de nenhuma outra pessoa, mas todos igualmente submetidos à lei” (COELHO, 2012, p. 77).

A teoria liberal, portanto, entende que “Estado tem como função principal e específica a instituição de um estado jurídico, no qual a liberdade de cada um possa coexistir com os outros segundo um conjunto de leis expressas num código ou numa constituição” (TEIXEIRA, 1996, p. 196).

Os teóricos do liberalismo, que fornecem elementos para sustentação de um Estado Liberal, propugnavam pela defesa incondicional do indivíduo, da propriedade privada, pela tolerância e livre iniciativa.

O liberalismo econômico nasce como contraponto ao intervencionismo mercantilista, das corporações de ofício, incorporando uma negação ao Absolutismo e pela primazia ao indivíduo *homo-economicus*:

“cada indivíduo, agindo em seu próprio interesse econômico, quando atua junto a uma coletividade de indivíduos, maximiza o bem-estar coletivo. Assim, seu grande postulado é que, agindo de forma livre e ilimitada, o mercado assegura o bem-estar. Ou seja, é a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum” (SILVA; SOUZA, 2010, p.10).

Todavia, não se trata de uma ausência do Estado, pois o mesmo é o responsável por um corpo de leis e pela garantia de liberdade ao livre mercado.

A partir dos fundamentos econômicos dos liberais (apenas atenuado pela última frase acima), poderíamos concluir pela ausência da noção de políticas públicas no pensamento político liberal?

É o que assevera Gurgel:

Em se tratando do contratualismo, frequentemente referido como ponto de partida para esse debate, não encontramos nenhum indício que permita ver o Estado se responsabilizando por políticas públicas sociais e econômicas. (2011,p. 01).

Deveríamos então rever nossa hipótese inicial sobre a relação de reciprocidade entre Estado e políticas públicas? Não seriam as políticas públicas elementos fundamentais e essenciais do Estado, mas uma decorrência do desenvolvimento histórico do mesmo? Ou a própria definição de Estado dos contratualistas acaba escamoteando a presença de políticas públicas, visto estarem em aparente contradição com a própria pretensão de livre iniciativa dos indivíduos?

Entendemos que algumas questões definidas por John Locke podem nos ajudar a problematizar tal idéia de políticas públicas como um instrumento ausente dos teóricos do Estado liberal, especialmente quando o autor especifica a propriedade como direito natural e primeira preocupação da sociedade política. De acordo com Locke “o grande objetivo do ingresso dos homens em sociedade é a fruição da propriedade em paz e segurança, e que o grande instrumento disto são as leis estabelecidas nessa sociedade” (LOCKE apud WEFFORT, 2008, p. 100). Não seriam estas leis maneiras diferenciadas de políticas públicas, ou seja, não estaríamos diante de um Estado em ação para garantia de determinadas relações de dominação de uma classe sobre outra e, portanto, de políticas públicas?

Para John Locke, o Estado se realiza a partir do consentimento expresso dos governados. Locke, um individualista liberal, está propugnando por uma mutação na estrutura jurídico-política do Estado, no sentido de preservar os interesses da classe em ascensão. Assim, faz todo sentido sua visão sobre a propriedade como um direito natural, que deve ser protegida pelo Estado. O contrato social não é mais a cessão de direitos a uma soberania distinta, mas um pacto entre os próprios envolvidos, que se organizam em sociedade civil para “preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente em estado de natureza” (WEFFORT, 2008, p.86).

A grande política pública é a preservação da propriedade. Retornemos a Locke: “[...]os que estão unidos em um corpo, tendo lei comum estabelecida e judicatura para a qual apelar, com autoridade para decidir controvérsias e punir os ofensores, estão em sociedade civil”. (LOCKE apud WEFFOR,2008, p.96).

A revolução francesa, que tem no liberalismo um paradigma fundante, pode nos ajudar a refletir melhor, visto sua incorporação das idéias dos teóricos liberais. O código napoleônico, elaborado sob a égide dessa teoria nos proporciona uma dimensão do que significava a primazia da livre iniciativa, o fim dos privilégios e a não intervenção do Estado na economia:

O Código tem cerca de 2.000 artigos, dos quais apenas 7 tratam do trabalho e cerca de 800 da propriedade privada. Os sindicatos e as greves são proibidos, mas as associações de empregadores permitidas. Numa disputa judicial sobre salários, o Código determina que o depoimento de patrão, e não do empregado, é que deve ser levado em conta. O Código foi feito pela burguesia e para a burguesia: foi feito pelos donos da propriedade para a proteção da propriedade. (AGUIAR, 2001, p.03).

O clima de igualdade que havia sido trazido pelos ideais liberais da revolução francesa, que incendiavam o mundo com a liberdade individual, com a liberdade para estabelecer contratos, não se estabelecia sempre na mesma perspectiva:

quando os trabalhadores reivindicavam melhores condições de trabalho, o Estado esquecia a doutrina do laissez-faire e extrapolava a proclamada condição de espectador, colocando-se ao lado dos empresários na repressão aos movimentos sociais. Era comum o apoio das forças policiais para proteger as fábricas, perseguir e prender lideranças operárias, apreender jornais e destruir gráficas. (AGUIAR, 2001, p.04).

Nesta mesma dinâmica, podemos nos referir a Lei Chapelier (1791), lei francesa que “coibia manifestações ou revoltas dos operários por sua situação precária, proibição esta que foi seguida por outras nações industrializadas” (ARAÚJO, 2011, p.01).

Uma política pública estava se desenvolvendo enquanto norma de interferência no desenrolar “natural” das atividades econômicas, a despeito de toda a fachada da teoria liberal. No limite, e por mais paradoxal que possa parecer, a única política pública que cabe ao Estado Liberal desenvolver é a proteção da propriedade privada, o que se dá através de um contrato formal, de normas legislativas que consagram os direitos civis (fundamento do contrato de trabalho, da livre venda da força de trabalho para o capital).

Nossa reflexão aponta que a pretensa e divulgada inexistência de política pública no Estado Liberal Clássico é uma consequência da própria noção de política pública subjacente e em conexão com determinada teoria liberal de Estado. Tal Estado tem atuação e intervenção nas relações sociais, não se tratando de uma dinâmica em vista do conjunto da sociedade, mas de proteção da propriedade dos meios de produção em um contexto de arquitetura do próprio Estado Burguês. Trata-se da inscrição jurídica dos direitos civis (SAES, 2003), fundamento para a operacionalização do próprio capitalismo, consagrando a propriedade e tornando “livre” o trabalhador para aceitar a “escravidão” do contrato de trabalho. Neste sentido, a crítica marxista ao Estado como um instrumento para o bem comum é extremamente relevante.

Para o marxismo, como já adiantamos brevemente acima, o Estado se corporifica em uma estrutura jurídico-política que corresponde a determinadas relações de produção vigentes. O modo de produção capitalista corresponde a um Estado burguês. Seguindo Décio Saes, teórico que se inspira profundamente em Poulantzas, podemos concluir que o Estado é uma forma de “moderar a luta entre as classes antagônicas, garantindo por esse modo a conservação da dominação de classe” (1998, p.19). Neste sentido, o Estado, enquanto instituição, conserva a dominação de uma classe por outra, garantindo a livre iniciativa da classe dominante e não do interesse comum e geral de todas as classes. Trata-se, segundo Engels, do “instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho

assalariado” (ENGELS apud GALVÃO, 2001,p.180), o que endossa a tese de que a principal política pública do Estado Liberal é “a preservação da propriedade” como sentencia o próprio Locke em seu livro *Dois Tratados sobre o Governo Civil*.

4. O Estado do Bem Estar Social

É inegável que o Estado do Bem-Estar Social apresenta-se sob a forma de políticas públicas, sugerindo uma nova dinâmica para as mesmas. Neste sentido, pretendemos apreender a própria lógica social que se estrutura no bojo desta pretensa novidade. Assim, nosso objetivo, neste momento, é explicitar as contradições que se escamoteiam nesta nova forma de apresentação do aparelho de Estado, no que se refere à forma que assumem as políticas públicas.

O desenvolvimento do capitalismo, as suas crises e as diversas lutas sociais que os trabalhadores e as classes exploradas desenvolveram, especialmente no século XX, vão precipitar algumas transformações no Estado Liberal. Não se trata de rupturas na sua estrutura jurídico-política, mas mudanças pontuais que, no entanto, apresentam, aparentemente, uma nova dinâmica de atuação do Estado para com os setores sociais mais ameaçados pela liberdade econômica. Trata-se de entender toda a ideologia do Estado do Bem Estar Social.

A emergência do Estado do Bem Estar se dá no bojo das transformações objetivas do próprio capitalismo: o desenvolvimento do modelo fordista-taylorista de produção, a crise de 1929, as guerras mundiais e suas consequências no sentido de destruição de meios de produção e, por outro lado, a revolução Russa e o acirramento dos conflitos entre capital e trabalho.

Teoricamente, devemos nos pautar na escola regulacionista em economia, mas especialmente em Keynes e sua perspectiva de que o Estado deveria intervir para garantir a livre iniciativa, o que serviu como mote para estabelecer o Estado do Bem Estar como promotor de políticas públicas para a sociedade em geral. Isto fica explícito na seguinte afirmação:

o Keynesianismo colocou os alicerces para uma gestão macroeconômica ...uma vez que o intervencionismo estatal encontrava base teórica na obra de Keynes, então os Estados de bem-estar são também denominados de Keynesianismo social (BARUCO, 2005, p.19).

A investigação precedente sobre o Estado Liberal apontou que, a despeito de não existir efetivamente uma política social, no sentido estrito deste termo, não podemos dizer o mesmo a respeito de políticas públicas, visto identificarmos que o Estado em questão desenvolve ações que interferem na ordem social, especificamente protegendo a propriedade.

No entanto, quando começamos a nos debruçar sobre o Estado de Bem-Estar nossa primeira impressão é outra: temos um Estado que se apresenta como promotor de políticas públicas, tendo em vista que suas bases teóricas se alicerçam em perspectivas que aparentemente romperiam com a lógica liberal: 1) o keynesianismo que advoga a intervenção como ponto fulcral da função do Estado sob as novas bases do capitalismo (monopolista); 2) as ideias de Marshall sobre a passagem para um Estado de direitos sociais (terceira fase do desenvolvimento histórico dos direitos de cidadania), 3) nas formulações beveridgeanas (1942, Inglaterra) sobre a reformulação do seguro social para uma

seguridade de feição universal. Voltaremos a estas teorias que estão reciprocamente relacionadas com as transformações do capitalismo e do Estado em questão.

O Estado do Bem-Estar Social, a partir de agora apenas EBES, se apresenta historicamente como uma pretensa variação progressista em relação ao Estado Liberal, pois articularia políticas públicas em benefício do bem comum. No entanto, devemos afirmar, peremptoriamente, que se trata de um Estado burguês e que, portanto, é nossa tarefa matizar a suposta universalidade ou neutralidade de tais políticas, visto ser nosso objetivo apreender a própria lógica que determina a aplicação das políticas públicas.

Assim, podemos assinalar que a estrutura do EBES se apresenta solidificada nos anos 1930-50, especialmente em alguns países europeus. Neste período, os cientistas sociais desenvolviam um debate sobre as mudanças sociais e, muitos deles, entendiam que o EBES apontava para esta mudança social: “Estaria a estrutura de classe nos países capitalistas sendo radicalmente transformada, e alguns deles estariam se movendo para um tipo socialista democrático de sociedade, com o Estado do Bem-estar como um meio termo?”(LESSA,2007, p.37)

O principal argumento para a visão do EBES como consenso e indiferenciação social, como resultado da luta política dos trabalhadores em suposta superioridade política à burguesia, alcançando políticas públicas em benefício direto para os trabalhadores, é pautado em Keynes que forneceria o

instrumental compatível de uma nova relação entre Estado e sociedade, pois forneceu os alicerces ideológicos e políticos para o compromisso da "democracia capitalista", e ofereceu a perspectiva de que o Estado seria capaz de conciliar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. (BARUCO, 2005,p.20).

No rastro do keynesianismo segue o plano Beveridge de 1942 que inaugura um sistema de seguridade social, não apenas para os contribuintes, como obrigação do Estado que deveria destinar um fundo público para tal política pública, configurando um sistema que se mostrou apto para “combinar a pressão estrutural por maior acumulação capitalista, com demandas sociais legítimas, que passaram a se configurar como demandas por bem-estar” (VIANA, 2007, p.78). Nesta mesma senda, Marshall, com sua teoria dos direitos sociais, possibilita um suporte importante para que o EBES se corporifique como um Estado Social de consenso entre capital e trabalho. De acordo com o autor, interessa que haja “uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis” (MARSHALL apud MOREIRA, 2011, p.54).

Neste sentido, o EBES aponta para um Estado que institucionalizaria, de acordo com os autores brevemente citados, um novo paradigma para a ação do Estado e, portanto, para a própria política pública. Trata-se de um Estado que intervém para corrigir as mazelas que a sociedade de mercado estaria produzindo pelo seu estatuto liberal. Assim, caberiam políticas públicas que não estariam maculando a liberdade do indivíduo, mas enfatizando, pela forma assumida, a própria livre iniciativa, garantida de forma mais plena com a novidade trazida pelo EBES. Assim afirma Vianna: “O Estado do bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento” (apud MOREIRA, 2011, p.69).

As elaborações teóricas, especialmente a partir de Marshall, para quem o EBES é a institucionalização dos direitos sociais, confirmam tal assertiva, pois a função básica do EBES seria “garantir um mínimo de participação do indivíduo na riqueza coletiva [...] proteção oferecida pelo governo na forma de padrões mínimos de renda” (VILENSKY apud FARIA, 1993, p.40).

Trata-se de disseminar a ideia de que as políticas públicas do EBES estariam voltadas para a classe trabalhadora no sentido de atenuar as desigualdades e, ao mesmo tempo, possibilitar a manutenção do capitalismo sob novas bases:

Estado de Bem-Estar Social, resultado de um pacto entre as organizações políticas e sindicais dos trabalhadores (através da social-democracia) e os capitalistas. Pacto este alicerçado, de um lado, numa melhor distribuição de renda e dos ganhos da produtividade e, de outro, na aceitação da ordem do capital. Nesse período criou-se a possibilidade de implementação de políticas sociais como instrumento de regulação do mercado, sendo estabelecido um conjunto de direitos sociais universais (emprego, moradia, educação, saúde, transporte, etc.) reivindicados pelos trabalhadores e garantidos pelo Estado, tornando, desta forma, o capitalismo menos devastador. (DRUCK; FILGUEIRAS apud MARINELLI, 2010, p.03, grifo nosso).

Este é o pressuposto que atravessa a elaboração desta perspectiva teórica: as políticas públicas do EBES conformariam um processo de atenuação dos conflitos e antagonismos de classes e das próprias classes, pois se trataria de uma ação do Estado para o bem comum. No fundo, se trata de uma retomada dos pressupostos liberais e funcionalistas, dos quais partilham respectivamente Keynes e Marshall: “A adoção das políticas públicas universais [...] indicava que ele deixava de ser o Estado restrito da classe dominante para se converter em Estado ampliado representante dos interesses do conjunto da sociedade” (LESSA, 2007, p.287).

Podemos concluir criticamente que as políticas públicas adquiriram um postulado de correção das injustiças, mas nos marcos do próprio capitalismo, um sistema que se dinamiza pela própria lógica da exploração do capital sobre o trabalho. Tal contradição é debatida, especialmente, pela perspectiva marxista, apesar de existirem discordâncias⁴, enfatizando que o EBES é uma estratégia do capital, apesar de apresentar matizes em função das lutas mais organizadas dos trabalhadores.

O EBES se encontra situado na confluência de condições objetivas, tais como o modelo fordista de produção, a crise de 1929 e o perigo “comunista”, que permitem situar a própria lógica burguesa de suas políticas públicas. Barros (2009) é incisivo no tocante a apontar que o EBES é motivado “na busca da lucratividade e no receio de uma nova crise nos padrões da que ocorrera em 1929” (BARROS, 2009, p. 6).

Lessa é contundente ao afirmar:

⁴ BARROS (2009) não concorda com a tese de que o movimento operário estaria em ascensão e as relações de classe seriam favoráveis aos trabalhadores no contexto de emergência e desenvolvimento do EBES (final do século XIX até 1940).

“Os “gastos sociais”, dos quais alguns teóricos têm tantas saudades, foram, na verdade, a forma mais apropriada, naquelas circunstâncias históricas — e em pouco mais ou menos de nove países em todo o mundo —, de o Estado exercer a sua função de comitê gestor dos interesses do capital⁵. Quando as necessidades da reprodução do capital se alteraram, alterou-se no mesmo sentido a atuação do Estado” (LESSA, 2007, p.285).

Assim, a política pública do EBES deve ser encarada sob um ângulo contraditório de resultado das lutas trabalhistas, mas ao mesmo tempo de enfraquecimento da organização política dos trabalhadores. Nos conflitos da história, este último elemento acabou sendo imprescindível para a transformação neoliberal que se plasmara na crise dos anos 1970. Trata-se assim de entender que as concessões do EBES não atingiram o cerne do sistema de políticas públicas, pois a direção geral do Estado social continuou sendo uma “forma de reprodução da força de trabalho em nível adequado à produção capitalista” (FIGUEIREDO, 2001, p.03)

Trata-se na visão de Lessa (2007) e de Barros (2009) de entender que o EBES não pode ser simplesmente considerado um Estado da classe trabalhadora e recuperar a tese fundante do marxismo de que o Estado é uma estrutura jurídico-política de reprodução das relações de produção capitalista. Desta forma, o EBES foi importante elemento de fragmentação da força coletiva dos trabalhadores, pois as políticas públicas implicaram a ação de duas funções próprias ao Estado burguês: o efeito de individualização dos agentes de produção e principalmente o efeito de neutralização à tendência de ação coletiva.

De acordo com Décio Saes (1988), desenvolvendo conceito proposto por Poulantzas, esta função de isolamento que todo Estado classista realiza, que em nossa análise o EBES faz de forma marcante, “neutraliza a tendência dos produtores diretos a se unirem num coletivo antagônico ao proprietário dos meios de produção: a classe social” (1998, p.31). Em substituição a este coletivo classista, fundado em interesse social de extinção da exploração do trabalho, se constitui a coletividade Povo-Nação. Para o autor, o Estado burguês, em si, realiza esta função, independente da forma social ou neoliberal que assuma. Em nossa visão, a forma que assume o EBES reforça esta ideologia, pois as políticas públicas aparecem como realizadoras da igualdade para todos os habitantes de certo território. Assim, o papel fundante das políticas públicas no EBES é “desempenhar a função de neutralizar a tendência à formação” coletiva dos trabalhadores, dissolvendo a classe social através da “constituição do Povo-Nação” (1998: 33), desorganizando uma ação classista dos trabalhadores, pois este efeito de isolamento “leva os indivíduos a projetarem no Estado sua expectativa de eficácia da regulação jurídica enquanto cuidam de sua vida privada” (Pinheiro, 2012, p. 154)

⁵ Lembrando aqui diretamente o Manifesto do Partido Comunista de Marx e Engels.

Nada mais eficiente do que desenvolver políticas públicas que articulem uma perspectiva de coesão social e harmonia societal (numa ótica durkheiminiana-funcionalista) objetivando a expansão do capitalismo, e de outro, a melhoria do status do trabalhador (não sua emancipação da exploração burguesa) aparentando, assim, um caráter de universalidade, quando no fundo sequestram a integração dos explorados através da classe social e multiplicam o “Bem-Estar” da acumulação capitalista.

5. O Estado Neoliberal

A crise estrutural do capitalismo, nos anos de 1970, vai significar uma mudança significativa na forma de acumulação então vigente. O principal questionamento vai recair exatamente sobre a forma do EBES e suas políticas públicas. A crítica, com viés liberal, produzirá transformações no sentido da retomada e ampliação da acumulação do capital e terá efeitos fundamentais sobre os direitos dos trabalhadores. Novas modalidades e instrumentos econômicos serão gestados com o intuito de “modernizar” a sociedade. O próprio Estado vai assumir uma nova roupagem.

Interessa-nos, desta maneira, apreender a lógica das políticas públicas, sob a égide do que se denomina neoliberalismo e Estado Neoliberal, em especial uma modalidade de terceirização e concessão: as parcerias público-privadas (apenas PPP). Entendemos que se trata de um instrumento das políticas públicas eminentemente centrado numa ótica neoliberal. Desenvolveremos a noção de neoliberalismo e o Estado que lhe corresponde para, finalmente, debater a lógica de tal instrumento de políticas públicas.

O neoliberalismo foi organizado como ideologia exatamente no momento em que o EBES apresenta-se no auge. Foi em 1944 que Friedrich Hayek escreveu um livro atacando a social democracia e sua fórmula intervencionista de Estado. Dizia o autor: "Apesar de suas boas intenções, a social democracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão – uma servidão moderna". (HAYEK apud ANDERSON, 1995, p.01). Alguns anos depois, na Suíça, se realizou uma reunião para forjar uma nova proposta econômica-social para o capitalismo, com uma crítica veemente ao intervencionismo, pois de acordo com Hayek e Friedmam o modelo social e econômico vigente, promovido por um “Estado de Bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995, p. 02).

Para os teóricos organizados no Mont Saint Pélerin (em 1947)⁶ o diagnóstico é simples e arrasador no tocante ao papel do Estado e a suposta aliança nefasta com os sindicatos e o remédio uma consequência direta: “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo” (ANDERSON, 1995, p.02).

⁶ Lugar localizado na Suíça, onde se realizou a reunião de organização dos princípios neoliberais, já citado neste texto.

Enfim, tratava-se de um ataque frontal aos princípios Keynesianos de intervenção na economia e a fórmula beveridgeana de seguridade social, que significa um golpe fatal no EBES. A grande questão era a crise do capital, a diminuição das taxas de lucro, para os quais o modelo vigente não apresentava soluções, antes, era a própria origem da crise de 1973 de acordo com Hayek e Friedman e seus associados. “Os anos 80 viram o triunfo mais ou menos incontestado da ideologia neoliberal nesta região do capitalismo avançado” (ANDERSON,1995, p.03).

Devemos asseverar que o neoliberalismo é um produto das economias avançadas centrais. Aqui no Brasil, o neoliberalismo se realiza a partir de 1990 (governo Collor)⁷ e toma corpo com o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Mas quais são efetivamente os postulados do neoliberalismo e como eles se aplicaram nas estruturas do Estado?

O grande ideólogo do neoliberalismo é, sem dúvida, Friedrich Hayek. É através dele que se desenvolveu a engrenagem geral do arcabouço teórico neoliberal. Para o autor, o mercado contém as estratégias individuais que podem, sem amarras e intervenções de agentes exógenos, conduzir aos melhores resultados econômicos.

O neoliberalismo é uma ideologia que imprimirá uma marca não apenas na esfera econômica, mas fundamentalmente na forma como se verá o próprio público em relação ao privado. Conforme assinala Boito Jr. (1999, p.23), trata-se de “um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade da iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia”.

Trata-se de uma reconfiguração da própria noção de público e privado no sentido de que o primeiro é ineficiente e gasta desordenadamente, pois estruturado na base do clientelismo e burocratismo, onde falta uma gestão eficaz e racional. Nesta mesma perspectiva, o privado é eficiente e produtivo. Mariani apoiado em Frigotto observa que “o mercado e o setor privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. A solução torna-se, então, o estado mínimo. O estado deve ser reduzido a uma porção mínima, apenas necessária para a reprodução do capital” (MARIANI,2007, p. 03), o que se traduz em efeitos concretos na forma de se fazer política pública a partir de tal paradigma.

Para tanto, os teóricos do neoliberalismo e seus ideólogos de plantão desenvolveram um debate acirrado e cerrado contra as fileiras teóricas do intervencionismo estatal, mudando completamente os rumos da polêmica ao inculcar que o grande vilão da história foi exatamente a intervenção, atitude nefasta que trouxe tantos prejuízos para a humanidade, transformando o Estado em ineficiente, lento, perigoso para a atividade individual, maculando o princípio fundante da iniciativa individual.

⁷ Conforme ANDERSON, 1995, p. 14. Na América Latina a primeira experiência se deu no Chile (servindo de base inclusive para a estratégia na Inglaterra). Os economistas do governo chileno foram alunos de Friedman (importante parceiro das teorias neoliberais juntamente com Hayek).

Neste sentido, o “discurso neoliberal procura mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal” (BOITO Jr,1999, p.25), pois o jogo da oferta e procura proporciona a melhor alocação para os recursos, fazendo crescer a riqueza na sociedade; ao mesmo tempo, a soberania do consumidor pela ótica da supremacia da concorrência “permitiria o desenvolvimento moral e intelectual dos cidadãos” (1999, p.25). Estado mínimo é o fundamento ideológico do neoliberalismo, tendo em vista as trágicas consequências que o EBES provocou na economia e na sociedade. Isto tem um efeito perturbador sobre a forma das políticas públicas, que passam a sofrer as consequências da privatização do público.

Esta reconfiguração da noção de público e privado se realiza através da privatização, da abertura econômica e da flexibilização que são pilares básicos, os princípios basilares da empreitada neoliberal. Em outras palavras: existe uma ofensiva orquestrada contra os direitos do trabalho (que une governos neoliberais e todas as frações do capital), especificamente manifestos pelas terceirizações e precarizações no mundo do trabalho; a reestruturação produtiva produz uma nova ótica nas formas de produzir, substituindo o trabalhador fordista por um trabalhador diversificado e plural, sendo uma condição objetiva para o desgaste e desmonte das organizações sindicais, tendo em vista o desemprego estrutural e as formas fragmentadas de trabalho; por fim, a reforma do Estado foi conduzida por processos acelerados de privatização e desestatização das coisas e serviços públicos, ampliando as manobras do capital no sentido de encontrar áreas para acumulação ampliada de sua lucratividade. A PPP é corolário da perspectiva de privatização dos bens públicos e consequentemente produzem efeitos consideráveis no horizonte das políticas públicas.

Ainda de acordo com Boito Jr, a partir dos anos 1990, quando o neoliberalismo passa a ter hegemonia na forma do Estado brasileiro, os gastos sociais são reduzidos e os princípios do neoliberalismo governam a dinâmica da política social, ou seja, as políticas públicas assumem na sua configuração as bases do neoliberalismo: “princípios neoliberais da privatização, da descentralização dos encargos, da participação e da focalização” (BOITO JR,1999, p.106).

Estes aspectos determinam que o fundamento de universalidade e generalidade das políticas públicas, alcançado sob as lutas dos trabalhadores, sejam gradativamente substituídos pela ideia de focalização, de forma que as políticas públicas sejam dirigidas apenas para grupos em extrema situação de emergência, como também sejam descentralizadas, ou seja, repassadas para agentes privados, que na ideologia neoliberal estariam mais aptos e seriam mais competentes para operar com benefícios sociais, além de supostamente significarem menor inversão de recursos para o orçamento público e, consequentemente, para o contribuinte brasileiro. É a dinâmica de privatização invadindo o terreno da própria política social.

Ainda debatendo estes princípios neoliberais para a política pública, Boito Jr enfatiza que “a focalização, recupera, de modo enviesado, a velha prática liberal da filantropia”[...] o que tem dois aspectos ideológicos: “focalizar os gastos públicos significa dirigi-los, ao menos em tese, para a população de baixa renda, mas, ao mesmo tempo, concentrá-los num piso mínimo e reduzido de serviços” (1999, p.80). Estes princípios acabam desobrigando cada vez mais o Estado como promotor das políticas públicas para as classes mais baixas. Reforça-se, assim, a ideia de Estado

mínimo e se estimula, como lógica recíproca, o desenvolvimento de segmentos privados que passam a executar as políticas sociais, as políticas públicas.

Este é o contexto ideológico e prático para a emergência de um arcabouço formal e jurídico sobre as parcerias entre governo e setor privado. Se o neoliberalismo foi entrando em cena no palco da economia e política brasileira nos anos de 1990, o instrumento de parceria entre poder público e setor privado não ficou atrás. Tratava-se de uma quase necessidade, visto todo o discurso fatal sobre a ineficiência e impossibilidade do Estado atender com poucos recursos as gigantescas demandas de atendimento e a imperiosidade de dirigir a atenção para os casos mais urgentes, focalizando (como medida de suposta racionalidade) o atendimento e transferindo, ou concedendo em forma de mercadoria (e não mais direitos) para o meio empresarial (ou na figura disfarçada de Ongs, esfera público não estatal, na expressão paradoxal de Bresser Pereira⁸) a realização, sob remuneração e garantias de risco quase zero, de serviços públicos de forma mais eficiente.

Interessante, perceber, no entanto, que tal figura de parceria não é absoluta novidade no contexto brasileiro do qual estamos nos referindo, o que vale também para todo universo capitalista. A questão da garantia de rentabilidade é uma luta constante da classe capitalista em relação ao Estado. Não foi à toa a revolução burguesa francesa contra o Estado Absolutista, pois este não proporcionava um caminho seguro para os empreendimentos lucrativos dos nascentes “inovadores” ávidos de lucros. No Brasil tal determinação já está disponível nos idos de 1850, quando dom Pedro II estabeleceu uma legislação garantindo taxas de retorno para o investimento em ferrovias, sendo que o mesmo esquema foi adotado para subvencionar os produtores de cana de açúcar. Trata-se de exemplos que denotam o caráter do que estamos analisando.

Mas, as parcerias, objeto de nosso estudo, se corporificam efetivamente com a lei 11.079 de 2004, no governo Lula, sendo, então, oficialmente chamadas de Parceria-público-privadas (PPP). Essas parcerias, na realidade, foram concebidas no final do governo FHC, inspiradas no modelo inglês, sendo implantadas pelo então ministro do Planejamento Antonio Palocci em parceria com os ditames do FMI⁹. Podemos ainda fazer referência ao reordenamento geral do Estado brasileiro sob os auspícios do governo Fernando Henrique Cardoso e de seu ministro do planejamento Bresser Pereira, quando traçaram uma reforma minimizadora do Estado¹⁰. Desta forma, percebemos que o processo

⁸ Explica o autor: “a expressão “público não-estatal” que define com maior precisão do que se trata: são organizações ou formas de controle “públicas” porque estão voltadas ao interesse geral; são “nãoestatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais”. (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 16)

⁹ É o que informam Gilson Dantas de Santana e Hélio de Souza Rodrigues Júnior. Dizem ainda os autores que o mesmo esquema foi desenhado no governo de Minas por Aécio Neves. (SANTANA e RODRIGUES JUNIOR, 2006: 154)

¹⁰ “No Brasil, a Constituição de 1988 expressa a concepção política que acolhe a livre iniciativa como um dos pilares da ordem econômica. Com o Programa Nacional de Desestatização, em 1990, impulsionam-se as privatizações e as concessões e permissões da exploração de serviços públicos, cujo marco ocorre com a Lei 8.987/1995” (PEREIRA, 2006, p. 02).

desse tipo de parceria abrange dois governos, que aparentemente teriam perspectivas diferenciadas. A política pública desenvolvida em benefício do capital desmente tais diferenciações supostamente tão acentuadas.

As PPPs são um instrumento jurídico que possibilitam parcerias administradas entre o setor público e agentes privados. Sinteticamente, é um modelo de concessão de serviços públicos, ou seja, se trata

do instrumento através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco¹¹, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas dos usuários do serviço. (PEREIRA, 2006,p.06).

Especificamente sobre as PPPs, a lei acima define o seguinte: “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, sendo que a primeira “envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, obrigatória contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” e a segunda “o serviço será prestado direta ou indiretamente à própria Administração Pública” (BRASIL apud PEREIRA, 2006:08).

Tendo assinalado brevemente os aspectos legais das PPPs, vamos nos debruçar sobre as referências que nos interessam neste estudo: a relação das PPPs com o neoliberalismo e as determinações para as políticas públicas.

As PPPs são um instrumento de política pública, sendo que sua instituição tem efeito sobre a própria natureza da política pública, pois possibilita a delegação de atribuições do Estado ao setor privado, de forma legal e necessária, tendo em vista a agilidade e eficiência que são da “natureza” do setor privado. Trata-se de uma forma não manifesta ou direta de privatização, com o objetivo de proporcionar novos e rentáveis espaços econômicos para o mundo burguês e seu “empreendedorismo” lucrativo.

O pressuposto fundamental é que o Estado não dispõe de recursos para fazer frente aos novos desafios impressos pela reorganização societal em vigor, especialmente da necessidade de crescimento econômico e desenvolvimento social. Isto está estampado de forma latente na mensagem enviada ao congresso pela presidência da república para fundamentar o projeto de lei sobre as PPPs:

“Uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva dos setores público e privado” (BRASIL, 2003. Mensagem Presidencial nº 623/2003)

Neste sentido, a ideologia da lei, consoante o discurso neoliberal, as PPPs são um instrumento fundamental para arregimentar a iniciativa privada, em parceria com o setor público, para desenvolver projetos fundamentais para alavancar o desenvolvimento do país, na retomada do

¹¹ Risco que será devidamente minimizado. Basta acompanhar mais abaixo a própria configuração da lei em questão para chegarmos a tal conclusão. Chamamos a atenção, pois se trata de uma política favorável ao capital.

crescimento econômico. Para tanto, é imprescindível que o poder público permita garantias adequadas que tornem o projeto rentável e adequado ao capital, o que se realiza no capítulo II da lei citada, onde se prevê garantias que sustentem o risco do capital envolvido.

O tópico sobre as garantias permitem concluir que “esse instrumento caminha muito mais na direção de buscar atender a uma demanda específica dos interesses empresariais envolvidos” (SANTANA e RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.152). Nada mais do que a própria lógica do neoliberalismo em ação: descortinar novos espaços de valorização do capital, conforme assinala mais uma vez a mensagem presidencial: “Tais instrumentos visam fortalecer a confiança do particular que assume a responsabilidade integral pelo investimento no projeto objeto da parceria (BRASIL, 2003)”.

Tal “confiança” exige uma nova configuração do entendimento entre o público e o privado, em consonância com as premissas do discurso neoliberal em relação ao público ineficiente e o privado da competência e rentabilidade. Todavia, é o próprio poder público que realiza tal confiança¹² assumindo os riscos do empreendimento no caso de necessidade premente, conforme preconiza e permite a lei das PPPs:

o Estado aparece como um parceiro que poderá assumir as dívidas assumidas pelo setor privado; o Estado aparece, em termos de financiamento e garantia dos contratos das PPPs, na condição de um parceiro que admite que poderá arcar, total ou parcialmente, com os custos do investimento e com a remuneração esperada pelos investidores e até com grande parcela da tarifa cobrada ao usuário” (SANTANA; RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.155).

Desta forma, as PPPs funcionam de forma recíproca com a reforma do Estado brasileiro sob a ótica neoliberal, reforçando esta perspectiva ao transformar o Estado em vassalo da classe dominante, especialmente da nova burguesia de serviços¹³. Trata-se de uma política pública para o capital, privatizando o público, no sentido de uma forma de gestão da administração pública que encontre meios legais (e não declarados) para valorização e acumulação no capitalismo. No entanto, para sermos rigorosos, não se trata de recuo do Estado, pois o esquema das garantias presentes na lei, sequestra os recursos públicos em benefício do capital e em prejuízo das classes trabalhadoras.

De acordo com Mézáros (apud FEITOSA, 2012, 64) “a classe dominante lança mão [de mecanismos] para garantir o funcionamento do aparelho educacional em sintonia com as exigências do processo de acumulação do capital”. Podemos aplicar tal conclusão diretamente para realidade que se apresenta com a aplicação das PPPs. A dinâmica do “mercado” passa a governar a lógica das políticas públicas, ensejando um instrumento que reforça a mercantilização e privatização dos

¹² Veja-se o artigo 27 da lei. De acordo com Santana e Rodrigues Junior: “Por conseguinte, é ótimo ser empreendedor e defender a livre iniciativa usando 30% do capital privado no investimento e, nas regiões pobres, somente 20%. Ao contrário do que alegam os que defendem as PPPs, esse dispositivo legal indica que o que se verifica aqui não é um exemplo típico de um Estado que não tem recursos” (SANTANA e RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.157). Vê-se concretamente que a lei é um guia para a acumulação capitalista.

¹³ A burguesia de serviços cresceu muito e galgou um espaço político no bloco no poder durante os governos do PT, especialmente em áreas como educação e saúde. Ver para esta questão: BOITO Jr., (2007).

serviços públicos¹⁴. As PPPs nada mais são do que as novas políticas públicas para a preservação da propriedade, o que nos remete aos cânones liberais de Locke, em vista da reprodução da acumulação capitalista e exploração do trabalhador.

As PPPs são um instrumento que expressam as novas maneiras de regulamentar a forma de intervenção do Estado, de maneira que ele seja atuante naquilo que interessa aos parâmetros das frações de classe burguesa. Como ressalta Boito Jr: “o funcionamento do sistema capitalista é inseparável da existência dos grandes monopólios privados, do imperialismo e da intervenção do Estado na economia” (1999, p.28). No fundo, a reconfiguração do Estado se realiza pelos “interesses de classe representados pelo neoliberalismo” (1999, p.29).

Toda esta reestruturação, operacionalizadas pela lei das PPPs, tem um efeito estrutural sobre as políticas públicas. No neoliberalismo, elas são efetivamente uma forma de reprodução do capital, focalizadas na descoberta de novos territórios para a lucratividade da burguesia, pois “todas as medidas adotadas pelo Estado para desenvolver e melhorar a economia nacional terminam sempre por beneficiar grandemente aqueles que controlam as alavancas de comando do setor produção-distribuição” (MILIBAND apud SANTANA; RODRIGUES JUNIOR, 2006, p. 170).

Isto não significa necessariamente que o Estado seja um “instrumento” das classes dominantes ou, para retomar o “Manifesto”, “um comitê executivo”. O próprio Marx em textos posteriores (Dezoto de Brumário, Luta de Classes na França e O Capital) indica uma problemática mais complexa do Estado, no sentido de uma autonomia relativa. Seguindo Poulantzas e Saes trata-se de apreender o poder a partir do “campo das práticas de classe” (POULANTZAS, 1986, p.95).

Poulantzas assinala que o poder de Estado deve ser decifrado a partir da capacidade de realização de certos interesses, “capacidade de uma classe para realizar interesses objetivos específicos” (1986, p. 103). Esta capacidade, no estudo em tela, pode ser apreendido pela análise das PPPs, no sentido de configurarem uma política pública que atende prioritariamente os interesses da classe dominante, sendo privilegiadas certas frações da mesma dentro do bloco no poder (em especial, burguesia de serviços e o grande capital), que conforme Poulantzas comporta um unidade conflituosa da classe dominante em uma determinada formação social.

Neste sentido, é interessante perceber que a Lei 11.079 concebe a formação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (artigo 16), uma forma de garantia de pagamento para o “parceiro” privado, ressarcindo seus eventuais prejuízos por falta do cumprimento contratual da parte pública ou mesmo de eventuais perdas do investimento. Este recurso público tem destinação exclusiva, não podendo ser contingenciado pelo poder público. Desta forma, a empresa “parceira”, especialmente

¹⁴ Esta perspectiva se encontra enfaticamente afirmada na lei das PPPs, no seu artigo 4º: “Praticamente só ficam de fora das PPPs a função legislativa, judicial, policial e de regulação. O resto pode ser alvo do lucro privado, pode virar mercadoria. Daí porque estabelece o multicitado art. 4º da Lei nº 11.079, de 2004: Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes (...) III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Todavia, o que serão estas outras atividades exclusivas do Estado? Quem diz o que é serviço público?” (SANTANA; RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.169).Resposta: os interesses de classe representados no neoliberalismo.

o grande capital, tem vantajosas condições para operar o empreendimento praticamente sem qualquer risco de perda de seus investimentos. A Medida Provisória nº 575/2012 ampliou a possibilidade de complementação de garantias, tendo em vista incrementar os contratos da modalidade sob melhores aspectos de atratividade e segurança dos negócios. Por fim, o Fundo Garantidor foi definido em lei com o teto de R\$ 6 bilhões, enquanto o governo se esmera em propagandar que não existem recursos para bancar projetos de interesses sociais, o que ratifica a ideia de privatização dos lucros e estatização dos prejuízos, “como se o Estado brasileiro estivesse, de fato, tratando de servir ao grande capital e à sua acumulação privada ao promover essa modalidade de parceria” (SANTANA; RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.155).

Vemos assim, que se trata enfaticamente de luta de classes. As PPPs são um efeito da luta de classes e configuram a realização dos interesses de certas frações da classe dominante, pois permitem decifrar “a rendição à iniciativa privada [...] aquela linha do Estado mínimo e da cidadania mínima e sempre em nome de atrair capital privado ocioso, torná-lo lucrativo” (SANTANA; RODRIGUES JUNIOR, 2006, p. 171). No entanto, na mesma lógica, as PPPs tem um efeito sobre a classe dominada, pois alude a uma mudança estrutural do Estado que traria supostos benefícios para a população em geral, ou seja, a eficiência do privado, especialmente em um momento de supostas limitações fiscais do público, possibilitaria uma forma de atendimento das demandas dessa população.

Subsumidas ao capital, as políticas públicas, através do que revela a análise das PPPs, têm um efeito de desorganizar a luta social das classes trabalhadoras e organizar a dominação do capital (SAES, 1998), pois trata-se de um aparato legal e legitimado por um governo (com a aquiescência dos meios de comunicação) que argumenta pela necessidade deste expediente, possibilidade de modernização e crescimento para uma economia em vias de desenvolvimento, para o qual o Estado não teria fôlego de realizar sozinho. Este discurso esconde, no entanto, que somente um “Estado burguês torna possível a reprodução das relações de produção capitalistas” (SAES, 1998, p.22). As PPPs tratam de um duro golpe teórico e prático numa visão de políticas públicas sob uma perspectiva universalista e de direitos. Este instrumento enseja de forma preponderante um estatuto de mercantilização das políticas públicas, pois estas cada vez mais, a despeito da luta das classes exploradas, trilham o caminho da servidão à acumulação ampliada do capital para o qual o Estado nunca se tornou tão máximo.

6. Conclusão

Nossa pesquisa tentou desvelar não apenas os meandros das políticas públicas em relação recíproca com a forma que o Estado assume em conjunturas específicas, mas o próprio caráter de classes das mesmas. Elas se apresentam, conforme nossas análises, como partes da própria estrutura jurídico-política do estado burguês no tocante à reprodução do capitalismo. Marx em *O Capital* já antecipava esta determinação fundante da forma política:

É sempre na relação direta dos proprietários das condições de produção com os produtores diretos - relação da qual cada forma sempre corresponde naturalmente a determinada fase do desenvolvimento dos métodos de trabalho, e, portanto a sua força produtiva social – que encontramos o segredo mais

íntimo, o fundamento oculto de toda a construção social e, por conseguinte, da forma política das relações de soberania e de dependência, em suma, de cada forma específica de Estado. (MARX, 1998, p.23)

Desta maneira, as diferentes facetas que assumem as políticas públicas no transcurso histórico são apenas manifestações da própria contradição entre os proprietários dos meios de produção e o produtor direto, ou seja, a luta de classes na produção produz efeitos na forma que se “planejam” as políticas públicas. Assim, não podemos concebê-las, simplesmente, como formas de corrigir os “deslizes” do capitalismo ou como suposta supremacia da classe operária sobre o capital.

As políticas públicas, no seu cerne, a despeito de expressarem no seu desenvolvimento e ampliação a força da luta dos trabalhadores, não são resultado apenas da intenção dos movimentos da classe que vive do trabalho, pois não deixam de estruturar a lógica de acumulação capitalista. É o caso, explícito das parcerias-público-privadas enquanto um instrumento de difusão do paradigma neoliberal do Estado.

Na ótica de Poulantzas, o Estado permite a “decifração da unidade e da articulação das estruturas de uma formação [social]” (1986, p.43). As PPPs permitem decifrar a lógica de classe que atravessa a estrutura do Estado neoliberal, denotando a orientação classista das políticas públicas no interesse da acumulação e lucratividade do capital. Não se trata da insuficiência de recursos para gerir negócios de interesse comum para o crescimento do país, como ideologicamente propõe a Mensagem da Presidência da República sobre as PPPs. Trata-se, dentro do discurso e ótica neoliberal, de direcionar espaços para a privatização dos recursos públicos em benefício da lógica do capital.

No neoliberalismo não podemos falar de políticas públicas e pensar em um pretense interesse público (na verdade, nosso percurso nas teorias políticas de estado permitiu perceber que isto não é possível no Estado burguês), pois as PPPs reforçam, por um lado, de maneira legal e jurídica, a separação entre o social e o econômico, tendo em vista assinalarem que a intervenção econômica produz o desequilíbrio da produção e a leniência de indivíduos que supostamente fracassaram em sua trajetória de iniciativa privada; por outro lado, ajudam a construir um discurso da ineficiência do serviço público entre a população, justificando a sua terceirização e privatização, mesmo que seja de forma velada através de parcerias público-privadas.

Referências bibliográficas

AGUIAR, Marcus Pinto. **A formação do Estado Liberal e sua evolução ao Estado Social: Transformações nas relações jurídicas privadas no século XIX.** Belém: FABEL, 2011. Disponível em: http://www.fabelnet.com.br/unempe2/ver_. Acesso em: 15 abril 2014

ALTHUSSER, Louis. **Sobre o Jovem Marx. In A favor de Marx.** Rio de Janeiro: Editora Ciências Humanas, 1979.

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, 1995.

ARAUJO, Simone Nunes Freitas. **Os direitos fundamentais de proteção à saúde do trabalhador no meio ambiente do trabalho.** 9ª Mostra Acadêmica. 2011. Piracicaba: Unimep.

- BARROS, Albani de. **Uma análise crítica do Estado de bem-estar social**. XIX Seminário Latino americano de Escolas de Trabalho Social. El Trabajo Social en la coyuntura latinoamericana. Guayaquil, Ecuador. 4-8 de octubre 2009.
- BARUCO, Grasiela Cristina da Cunha. **Do consenso keynesiano ao pós-consenso de Washington**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) Faculdade de Economia. Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia – MG.
- BOITO JR., Armando. **Estado e burguesia no capitalismo neoliberal**. Revista de Sociologia e Política. n.28 Curitiba Junho 2007.
- _____, Armando. Política neoliberal e sindicalismo no Brasil. São Paulo: Xamã, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; Nuria Cunill Grau, orgs., **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- BRASIL. **Lei n. 11.079**, de 30 de dezembro de 2004.
- BRASIL. Mensagem presidencial nº 623/2003.
- COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado / Ricardo Corrêa Coelho**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.
- DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; RESENDE, Fernanda Motta de Paula. **Estado, classes sociais e políticas públicas**. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2007. São Luís – MA.
- ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. São Paulo: Editora Escala, 2009.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Uma Genealogia das Teorias: Modelos do Estado de Bem-Estar Social**. BIB, Rio de Janeiro, n.º 46, 2.º semestre de 1993.
- FEITOSA, Eveline Ferreira. **As parceiras público-privadas no Programa de Educação para Todos: uma análise marxista**. 2012. Dissertação (mestrado em Educação) Faculdade de Educação – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza (CE).
- FIGUEIREDO, Gislayne Cristina (Catálogo USP), **Partidos e políticas públicas: o atendimento à infância em situação de risco em Ribeirão Preto - SP (1993-2000)** 2001.
- GALVÃO, Andréia. **Conceitos fundamentais de ciência política**. Revista Ideias e Argumentos. São Paulo: Unisal, 2001.
- HOFLING, Heloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.
- LESSA, Sergio. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- MARIANI, Edson João. **A trajetória de implantação do neoliberalismo**. Revista Urutagua nº 13, 2007.
- MARINELLI, Célia R. **Programa universidade para todos – aspectos da cidadania fragmentada**. 2012. Tese de doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Piracicaba: UNIMEP.
- MARTINS, Aline Araújo. **As Políticas Sociais Frente Ao Capitalismo Neoliberal**. In: Encontro Norte Nordeste de Trabalho Educação e Formação Humana, Maceió, 2011.
- MARX, Karl. **O Capital: Crítica da economia política**. Volume 5, 3ª ed. São Paulo, Nova Cultural, 1998.
- MOREIRA, Juliana Duffles Donato. **Estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- PAULANI, Leda. **Neoliberalismo e individualismo**. Economia e Sociedade, Campinas, 1999.
- PEREIRA, Carlos Eduardo de Queiroz. **Parcerias público-privadas - Novo modelo brasileiro de concessão de serviços públicos e novos desafios para o controle**. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- PINHEIRO, Jair. **Apontamentos para uma crítica marxista do direito**, Revista Lutas Sociais, PUCSP. São Paulo, nº 28, 2012.
- POULANTZAS, Nico. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. Campinas: Crítica Marxista, 2003. Disponível em www.ifch.unicamp.br/criticamarxista. Acesso em 10 de abril de 2014.
- _____. **Estado e Democracia: ensaios teóricos**. Campinas: Unicamp, 1998.
- SANTANA, Gilson Dantas de e RODRIGUES JR. Hélio de Souza. **As Parcerias Público-Privadas: Solução ou Problema?** Prismas: Dir., Pol. Pub. e Mundial. Brasília, v. 3, n. 1, p. 148-181, jan./jun. 2006.
- SILVA, Leonardo Xavier da; SOUZA, Marcelino. **Estado e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.
- TEIXEIRA, Francisco José Soares. **O neoliberalismo em debate**. In TEIXEIRA, Francisco J. S. e OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (organizadores). “Neoliberalismo e reestruturação produtiva – as novas determinações do mundo do trabalho”. Cortez Editora, São Paulo, 1996.
- VIANA, Maria José de Faria. **Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar**. Brasília, 2007. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas. UNB.
- WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**. v. 1. São Paulo: Ática, 2008.