

Os Desafios para a Reconstrução do Estado Social no Brasil Pós-Pandemia: Aprendizados a Partir das Políticas Públicas e Capacidades Estatais

The Challenges for the Reconstruction of the Welfare State in Brazil after the Pandemic: Learning from Public Policies and State Capacities

EMILIANO RODRIGUES BRUNET¹

Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

MARIA PAULA DALLARI BUCCI²

Universidade de São Paulo (USP).

RESUMO: O artigo se propõe a investigar as condições para a reconstrução do Estado social no Brasil após a pandemia. Na seção 1, examina como as referências do New Deal nos EUA dos anos 1930 e do *welfare state* europeu no pós-2ª Guerra vêm sendo utilizadas na disputa sobre os caminhos para a reconstrução das sociedades assoladas pela pandemia por autores liberais como Acemoglu e Fukuyama, mas também por Banerjee e Duflo, dentre outros. No mesmo sentido, o programa *Next Generation*, da União Europeia, projeta a reconstrução com massiva intervenção pública. Na seção 2, analisa-se o ambiente adverso para o Estado social, que perdeu até mesmo o mote da modernização, quando o movimento liberal-conservador se apropriou desse discurso, lançando reformas em nome do desengessamento do Estado, conforme o documento *Uma Ponte para o Futuro* (PMDB, 2015). Desde então, tem lugar uma operação de ressignificação do sentido das políticas públicas, verdadeira torção semântica do que representam as capacidades estatais adquiridas desde a Constituição de 1988, as quais, de bases organizativas indispensáveis à efetivação dos direitos sociais, passam a ser tachadas de empecilhos onerosos à entrega de serviços, supostamente em nome da ampliação desses mesmos direitos para as camadas mais pobres. Na seção 3, o artigo procura superar a dicotomia, ideologicamente manipulada, entre “mais Estado” ou “menos Estado”, com a análise das capacidades estatais. Nas seções 4 e 5, finalmente, analisam-se as possíveis forças de sustentação política para superar o descrédito em que foi posto o Estado social no Brasil e relançá-lo em novas bases.

PALAVRAS-CHAVE: Estado social; políticas públicas; capacidades estatais; recuperação; Covid-19.

ABSTRACT: The article aims to investigate the conditions for the reconstruction of the welfare state in Brazil after the pandemic. In section 1, it examines how references to the New Deal in the USA

1 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-5157-8775>>.

2 Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-2862-8986>>.

in the 1930s and the European welfare state in the post-war period have been used in the dispute over the ways to rebuild societies devastated by the pandemic, by liberal authors such as Acemoglu, Fukuyama, in addition to Banerjee and Duflo. In the same vein, the European Union's Next Generation program projects reconstruction with massive public intervention. In section 2, we analyze the adverse environment for the social state, which has lost even the motto of modernization, when the liberal-conservative movement appropriated this discourse, launching reforms in the name of the de-stemming of the state, according to the document A Bridge to the Future (PMDB, 2015). Since then, there has been an operation to redefine the meaning of public policies, a real semantic twist of what the state capabilities acquired since the 1988 Constitution represent, which, from organizational bases that are indispensable for the realization of social rights, are now considered costly obstacles to the delivery of services, supposedly in the name of extending those same rights to the poorest strata. In section 3, the article seeks to overcome the ideologically manipulated dichotomy between "more State" or "less State", with the analysis of state capacities. In section 4 and 5, finally, we analyze the possible forces of political support to overcome the discredit in which the welfare state was put in Brazil and relaunch it on new bases.

KEYWORDS: Social state; public policies; state capacities; recovery; Covid-19.

SUMÁRIO: 1 Trazendo o Estado social de volta; 2 O Estado social em tempos difíceis; 3 Qual Estado? O papel das capacidades estatais; 4 A sustentação política dos programas do Estado social e o problema do consenso político; Considerações finais; Referências.

1 TRAZENDO O ESTADO SOCIAL DE VOLTA

Os desafios postos em escala global pela pandemia da Covid-19 vêm suscitando inúmeras referências ao pacto social, político e econômico liderado por Franklin Roosevelt nos EUA dos anos 1930, após a Grande Depressão³. A despeito das nuances que envolvem esse paralelo histórico, as referências ao período do *New Deal* são justificáveis por diversos motivos. Os paralelos com aquele momento fundacional da modernidade político-institucional norte-americana têm como seu *fil rouge* a pergunta essencial sobre o papel do Estado na promoção ou retomada do desenvolvimento, notadamente em momentos de crise estrutural profunda.

O *New Deal*, para além do enfrentamento da crise em seu momento mais agudo, deixou um legado político e institucional duradouro na própria configuração do aparelho administrativo estadunidense. Tal legado se ma-

3 Em artigo jornalístico intitulado "A nova moda do mundo rico tem 90 anos" (*Folha de São Paulo*, 08.07.2020), Vinicius Torres Freire destaca a profusão de intervenções no debate político e intelectual que fazem referência à experiência do *New Deal* nos EUA dos anos 1930. Na visão do articulista, "opiniões relevantes no mundo intelectual seco e sombrio da economia e promessas de atos de lideranças europeias indicam que está vencida a ideia de cortar gastos e voltar ao '*business as usual*' nas políticas públicas". Embora anote que "nossas opções são mais restritas", Torres Freire aventa a possibilidade de que "mudanças econômicas e intelectuais no mundo rico terão algum efeito prático inevitável por aqui [...] teremos de inventar o nosso novo pacto".

nifestaria na intervenção estatal em prol do estabelecimento de sistemas de seguridade social e proteção ao trabalho, dentre outros, e também na criação de um aparelho administrativo profissionalizado, voltado à execução de políticas públicas. Aquela nova configuração político-administrativa, no âmbito da qual se desenvolveram novas capacidades estatais, exerceria um papel importante no reaquecimento da economia, na retomada do emprego através da demanda pública de obras, na provisão de serviços públicos universais e mesmo na regulação de atividades econômicas estratégicas.

Esta mesma pergunta sobre a emergência do papel do Estado em cenários de crise e depressão econômica poderia nos conduzir a outro paralelo, desta feita com a consolidação do modelo de Estado do bem-estar social na Europa do pós-2ª Guerra Mundial. Cerca de uma década após o *New Deal* norte-americano e face ao cenário sombrio deixado pelo conflito armado em seu território, a reconstrução da economia europeia se faria num ciclo de crescimento acelerado da industrialização, produzindo um quadro de pleno emprego e de atuação de partidos e movimentos de trabalhadores capazes de formular uma agenda de reivindicações que, traduzidas em políticas públicas, buscariam dar conta dos custos sociais do capitalismo industrial. Isso contribuiu para a formação de uma classe média que por trinta anos usufruiu dos benefícios de estabilização dos efeitos mais desagregadores da ordem capitalista.

Posteriormente, a onda neoliberal que se estabeleceu progressivamente entre os anos 1980 e 1990 atingiu as bases daquele modelo, tanto em sua dimensão política como econômica. Apesar disso, e com alguma surpresa, sua resiliência é um fato, como vêm demonstrando estudos acadêmicos abalizados, mesmo nos Estados de bem-estar social tardios como o Brasil (Kerstenetzky; Guedes, 2018). Todo um aparato administrativo e uma complexa rede de programas de ação governamental sobreviveu aos anos de *“rolling back the state”*⁴, sofisticando-se e institucionalizando-se, apesar de e também em resposta aos constrangimentos e determinantes econômicos. Na América Latina, a redemocratização tardia não impediu o fortalecimento de Estados de bem-estar ao longo dos anos 2000 (Draibe; Riesgo, 2011).

4 A expressão, inicialmente associada ao programa neoliberal de Margareth Thatcher, ganhou amplitude mundial com as medidas, fomentadas por organismos multilaterais e por poderosos *think tanks* durante os anos 1980 e 1990, de redução do “setor expandido” do Estado por meio de privatizações e desidratação da intervenção estatal em diversos setores, bem como medidas de desregulamentação do capital.

No Brasil, o Estado social e o programa plasmado na Constituição de 1988, sob essa ótica, não desvaneceram face aos constrangimentos estruturais nem sucumbiram à agenda de reformas dos anos 1990. Ao contrário disso, o que se pode notar, desde os anos 1990 até pelo menos 2016, evidentemente com assimetrias entre as áreas de atuação estatal, continuidades e descontinuidades, é um processo gradual de estruturação de políticas públicas e ampliação de sua base de sustentação político-social, em um movimento dialético que resente os efeitos da onda neoliberal, mas não cede inteiramente aos seus impactos (Brunet, 2017). Esse processo de institucionalização de políticas públicas animadas pelo programa constitucional também significou a aquisição de determinadas capacidades operacionais e políticas pelo Estado brasileiro, que se revelaram de suma importância inclusive no enfrentamento emergencial da pandemia da Covid-19⁵.

A propósito do contexto global atual, e tomando por base a questão da eventual conformação de um “Estado pós-Covid”, vozes de peso e insuspeitas de ostentarem preferência ou propensão a um modelo estatal mais intervencionista, como Daron Acemoglu, recorrem a paralelos com o Estado de bem-estar social para defender a necessidade de reformas que propiciem o advento de um assim chamado “*welfare state 3.0*” (Acemoglu, 2020). Segundo Acemoglu, no contexto atual:

Quase todos concordam que *o governo precisa acumular maior responsabilidade, tornando-se ao mesmo tempo mais eficiente*. Também é seguro admitir que *a expansão de gastos, regulação, provisão de liquidez e outras intervenções da era pandêmica se tornarão, em alguma medida, permanentes (embora isso eventualmente tenha de incluir incremento da tributação também)*. [...] Na medida em que o Estado se fortalece, também deverão se fortalecer instituições e mecanismos de participação política adequados ao monitoramento e manutenção dos seus poderes sob controle. [...] Como Robinson e eu demonstramos em nosso livro mais recente, *The Narrow Corridor*, esse caminho é a forma mais direta para a *aquisição de verdadeira capacidade estatal, democracia e liberdade* ao mesmo tempo⁷. (Acemoglu, 2020, p. 5 – grifos nossos)

5 Veja-se o exemplo dos bancos de dados e instrumentos desenvolvidos como base de apoio para a implementação e monitoramento de políticas sociais, como o CadÚnico, e sua importância no mapeamento de pessoas em situação de vulnerabilidade no contexto da pandemia.

6 A referência a uma terceira versão (“3.0”) do *welfare state* decorre da classificação, pelo autor, do Estado de bem-estar social em sua floração dos anos 1930-40 como uma primeira versão (“1.0”), à qual teria sucedido uma segunda, enfraquecida e enxuta, com Reagan e Thatcher, nos anos 1980 (“2.0”) (Acemoglu, 2020).

7 A tradução do original em inglês é dos autores deste artigo, assim como as demais em que não haja informação específica.

Na perspectiva de Acemoglu, a alusão a uma versão mais robusta de Estado social, com expansão de gastos e maior responsabilidade do governo por meio de políticas públicas, aparece associada à ideia de reformas que contribuam para aquisição de “capacidade estatal”, sob um ambiente institucional de participação democrática como fator legitimador.

O reconhecimento de que “crises profundas têm consequências profundas, normalmente imprevistas”, leva até mesmo autores como Francis Fukuyama, igualmente insuspeito de inclinação ao modelo de Estado social, a preverem mudanças de cenário em escala global relativamente ao consenso político e econômico acerca dos papéis do Estado. Evocando o multicitado paralelo com a Grande Depressão e os anos do New Deal, Fukuyama postula que crises de grandes proporções podem catalisar algum consenso em torno da percepção de que uma ação governamental mais robusta e estruturada é necessária, em oposição ao que preconiza o neoliberalismo. Segundo Fukuyama:

Da mesma forma que a Grande Depressão não produziu apenas o fascismo, mas também revigorou a democracia liberal, a pandemia também pode produzir alguns resultados políticos positivos. [...] Um persistente sentimento de “separados porém juntos” pode estimular a solidariedade social e conduzir ao desenvolvimento de sistemas de proteção social mais generosos [...]. *Isto pode levar ao enfraquecimento de formas extremas do neoliberalismo [...]. Dada a importância da ação estatal para controlar a pandemia, será difícil argumentar como Reagan, em seu primeiro discurso, que “o governo não é a solução para os nossos problemas; o governo é o nosso problema”. Da mesma forma, ninguém poderá de forma plausível defender que o setor privado ou a filantropia podem substituir um Estado competente durante a pandemia.* (Fukuyama, 2020 – grifos nossos)

Em outra frente, a mobilização em torno de um *Green Deal*, em clara alusão ao *New Deal*, implica uma articulação política que busca “associar o combate à mudança climática a uma agenda em favor da justiça econômica e da distribuição de renda e riqueza” (Banerjee; Duflo, 2020, p. 275). Uma das características do *Green Deal* consiste em tentar reconhecer as resistências e incorporar as expectativas de trabalhadores cuja subsistência está de alguma forma ligada às cadeias produtivas dependentes de fontes de energia fósseis, assim propondo uma “transição justa”, isto é, sensível aos setores mais afetados, para a economia verde.

Esse discurso certamente influenciou os rumos políticos europeus. Depois de tenso embate entre os “frugais” (países que resistiam em ceder

nas exigências de rigor fiscal para favorecer outros menos comprometidos com essa disciplina) e os demais integrantes da União Europeia, terminou por ser aprovado pelo Conselho Europeu, em julho de 2020, o programa *Next Generation*, que destinou 750 bilhões de euros, a serem pagos em cerca de quarenta anos, para programas de recuperação, focando particularmente “as transições ecológica e digital”⁸, que devem vir a constituir oportunidades para a criação de milhões de empregos.

Políticas anticíclicas vêm sendo defendidas também pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que, ao lançar o relatório *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery*, em outubro de 2020, afirma o papel central do investimento público para a recuperação pós-pandemia, indicando o abrandamento de anos de políticas de austeridade:

O investimento público tem um papel central a desempenhar. O novo *Fiscal Monitor* demonstra que aumentar o investimento público em economias de mercado avançadas e emergentes poderia ajudar a recuperar a atividade econômica do colapso econômico global mais agudo e profundo da história contemporânea. Também pode criar milhões de empregos diretamente no curto prazo e milhões mais indiretamente durante um período mais longo. (IMF, 2020)

Diante desses movimentos, cabe questionar como evoluirá o debate sobre o Estado social no Brasil. Embora a pandemia da Covid-19 tenha revelado um horizonte de revalorização dos papéis do Estado, considerando a deterioração do quadro fiscal, com o aumento da dívida pública e os auxílios durante a crise, somado a problemas estruturais anteriores, terá o Estado social sustentação política para se impor como alternativa indispensável a um mínimo de coesão da sociedade brasileira, reconstruindo sua ação e fazendo os dispêndios necessários para reverter o desmonte de políticas públicas em marcha?

2 O ESTADO SOCIAL EM TEMPOS DIFÍCEIS

Sem embargo do valor heurístico que podem ter os paralelos com o *New Deal* ou com o surgimento do Estado de bem-estar social na Europa do

8 Confirmam-se os pilares do programa *Next Generation EU* em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/45120/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Sobre o programa, ver comentário de Daniel Schulz (<<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/09/07/next-generation-eu-why-the-blueprint-for-transforming-europe-may-have-been-long-in-the-making/>>) e da revista *The Economist* (<<https://www.economist.com/europe/2020/07/21/the-eus-leaders-have-agreed-on-a-eu750bn-covid-19-recovery-package>>).

pós-Guerra, as condições estruturais subjacentes àquela forma de organização estatal são substancialmente diversas na quadra atual. A centralidade do mundo do trabalho e de suas organizações soçobra diante de nossos olhos, a informalidade e a precarização da mão de obra atingem níveis extremos, a capacidade de absorção de conflitos pela democracia representativa vem sendo desafiada no seu limite. Além disso, a financeirização da economia, a fragmentação global das cadeias produtivas e a volatilidade dos fluxos de capital – viabilizadas por reformas conduzidas através do sistema político e com o concurso da técnica do direito (Pistor, 2019) – debilitaram, em grande medida, a capacidade interventiva dos Estados-Nação na promoção do desenvolvimento econômico e humano.

Isso não significa que esse movimento seja linear ou sem resistência. Os esforços multilaterais e de cooperação seguem pautando organismos internacionais – que referenciam estratégias adotadas pelos Estados nacionais –, trincheiras de uma disputa que é também discursiva, uma vez que o quadro econômico mundial não é de escassez, mas, ao contrário, de inédita abundância e vertiginosa acumulação. O alinhamento na busca de mecanismos globais de financiamento para a ampliação e manutenção de dispositivos de proteção social e serviços públicos essenciais nesse quadro se orienta por agendas caras ao Estado social, como o combate à fome e à desnutrição, o enfrentamento de déficits de infraestrutura, a promoção de industrialização inclusiva e sustentável e, evidentemente, a proteção ambiental, alinhadas à estratégia de mobilização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), como é o caso da Agenda de Ação de Adis Abeba, resultado da III Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (ONU, 2015).

Além disso, a despeito do caráter global da pandemia, as condições políticas e econômicas para a mudança de trajetória variam quando comparadas às realidades nacionais que dependem de mobilizações de classe, coalizões de apoio e legados institucionais configurados localmente (Esping-Andersen, 1991).

No caso do Brasil, a crise sanitária causada pela Covid-19 é indissociável da crise econômica e política que se desenrola desde 2015/16⁹. Se a desaceleração da economia global e a pressão adicional sobre os serviços

9 Pochmann aponta, a partir do que chama “determinantes” externos e internos da ação estatal, este mesmo momento como sendo de “inflexão no padrão das políticas públicas” da Nova República, que havia se estabelecido após a redemocratização (Pochmann, 2017).

públicos trazem elementos novos, as condições estruturais e políticas também pesarão no delineamento das respostas. No plano estrutural, a crise econômica aprofundou a desigualdade entre os brasileiros (Neri, 2019) e a inflexão sobre políticas de viés redistributivo – como a de aumento real do salário-mínimo – passou a ameaçar o financiamento de políticas sociais universalistas, como as de saúde e educação¹⁰. Já no plano político-representativo, após a derrubada de Dilma Rousseff, o cenário é marcado pela formação de um bloco de poder amalgamado em torno da agenda liberal-conservadora de reformas. Emasculado politicamente pela investida da operação Lava Jato sobre Michel Temer e outros de seus líderes, aquele bloco se veria sucedido, com a eleição de Jair Bolsonaro, por um compósito heterogêneo de forças conservadoras nos costumes, autoproclamadas liberais na economia e de propensões autoritárias na política, mas que demonstram, como elemento comum, o desapareço pela institucionalidade político-administrativa que se foi consolidando democraticamente, sob distintas orientações políticas, desde a segunda metade dos anos 1990 no Brasil.

Nesse cenário, as bases do Estado social brasileiro são postas em xeque não apenas pela agenda de reformas econômicas de inspiração ultraliberal, como também pela agressão a instituições e a serviços públicos que materializam todo um ciclo de implementação de políticas públicas pós-Constituição de 1988. Parte desta agenda, que implica diretamente o futuro do Estado social, assenta-se no imaginário do “fracasso do Estado”, pisoteando o legado de capacidades estatais adquiridas ao longo da materialização do programa público e universalista da Constituição.

Os elementos estruturantes da abordagem liberal-conservadora foram expostos no documento *Uma ponte para o futuro*, produzido pelo PMDB em outubro de 2015, programa em torno do qual se aglutinaram as forças que promoveram o *impeachment* de Dilma Rousseff. Propondo-se a oferecer um “retrato do presente”, o documento apresentava a crise fiscal como fenômeno “não circunscrito apenas à esfera econômica”, mas também como “fonte de mal-estar social e conflitos políticos”. Tal conjuntura impunha a “formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial”, para promover “reformas estruturais”, o que envolveria a mudança de “leis e até mesmo normas constitucionais”, a fim de enfrentar o proble-

10 Não há outra conclusão a se extrair do art. 110 do ADCT, introduzido na Constituição pela EC 95/2016.

ma do desajuste fiscal, “cuja solução será muito dura para o conjunto da população” (PMDB/Fundação Ulysses Guimarães, 2015, p. 3-6). Dentre as causas do problema, conectava-se a crise à expansão das despesas públicas primárias, apontando-se as despesas obrigatórias e vinculações constitucionais, notadamente nas áreas de saúde e educação, como um dos principais obstáculos a serem removidos. Para além dos “problemas estruturais”, culpavam-se as políticas públicas, afirmando-se que “o Governo Federal cometeu excessos, seja criando novos programas, seja ampliando os antigos, ou mesmo admitindo novos servidores ou assumindo investimentos acima da capacidade fiscal do Estado” (idem, p. 5).

Mas é no plano do receituário de reformas proposto que o documento ilumina, com maior clareza, o ciclo que se abre em 2016, ainda não encerrado, e as medidas que vêm sendo concretamente implementadas desde então. Aqui tem lugar uma operação de ressignificação do sentido das políticas públicas, verdadeira torção semântica do que representam as capacidades estatais adquiridas desde a Constituição de 1988, as quais, de bases organizativas indispensáveis à efetivação dos direitos sociais, passam a ser tachadas de empecilhos onerosos à entrega de serviços para gozo desses mesmos direitos. Reivindicando se tratar de programa destinado “a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, *devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais*”, *Uma ponte para o futuro* sustenta a necessidade de “reconstruir” o Estado brasileiro, tornando-o mais “moderno” e “funcional”.

Para tanto, as reformas estruturais deveriam “recuperar a capacidade estatal” por meio dos seguintes eixos: i) “retorno a um orçamento verdadeiro”, eufemismo utilizado para abertura de maior discricionariedade ao Legislativo na aprovação do orçamento, com a extinção das vinculações constitucionais de despesas; ii) política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura e parcerias para complementar a oferta de serviços públicos (política de “*vouchers*”); iii) “racionalização dos procedimentos burocráticos”, com ênfase na simplificação dos processos de criação de empresas e realização de investimentos; iv) “simplificação tributária”, sem qualquer menção à correção da regressividade dos tributos existentes; v) estabelecimento de “teto” de despesas, de modo a que não cresçam ou se expandam em patamar superior ao crescimento do PIB, a par da eliminação das vinculações e indexações que “engessam o orçamento”; vi) flexibilização da legislação trabalhista.

Inúmeras são as reformas que foram e vêm sendo implementadas, ao longo dos governos Temer e Bolsonaro, em convergência com aquela visão, como, por exemplo, a EC 95/2016 (teto de gastos), a Lei nº 13.467/2017 (reforma trabalhista), a Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica) e a EC 103/2019 (Reforma da Previdência). Quanto ao “retorno ao orçamento verdadeiro”, a ampliação da discricionariedade legislativa está em pauta desde a EC 95/2016, cuja Exposição de Motivos afirmava:

O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. [...] A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados a saúde e educação a um percentual da receita. [...] é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, [...]. *Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos.* [...] Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, *o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos.* [...] Uma vez aprovada a nova regra, *cabará à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos.* (grifos nossos)

O movimento segue, com a aprovação da EC 100/2019 (orçamento impositivo) e a propositura das PECs 186/2019 e 188/2019 (PECs Emergencial e do Pacto Federativo, ambas contendo gatilhos que limitam a despesa pública, mesmo a obrigatória).

No conjunto, essas medidas demonstram a tentativa de apropriação do tema da construção de capacidades estatais pelo discurso liberal-conservador, em nome de uma vaga ideia de “modernização” e “profissionalização” da Administração Pública. Nessa chave, “recuperar capacidades” passa ao largo do (re)conhecimento e aperfeiçoamento dos arranjos institucionais de políticas públicas construídos ao longo dos cerca de vinte anos do ciclo democrático¹¹ (Arretche; Marques; Faria, 2019; Menezes Filho; Souza, 2019). Isso revela, no mínimo, incompreensão (senão desconsideração deliberada) sobre os modos de enfrentamento real de problemas complexos e de escala

11 Considerando-se o período de eleições regulares e a alternância partidária, sem rupturas institucionais, que vai do fim do governo Itamar Franco, em 1993, até 2015.

ampla, típicos do Estado social, sempre de caráter complexo, incremental e relacional. Evidencia-se, portanto, a torção semântica acima referida, em que o discurso conservador passa a atribuir um sentido diametralmente oposto à noção de “recuperação da capacidade estatal”, tradicionalmente associada ao desenvolvimento das condições políticas e técnico-administrativas para a estruturação de políticas públicas, agora com a conotação de desmobilização da ação estatal, em nome da “governabilidade”, combinada com “autonomia fiscal e orçamentária” (leia-se discricionariedade), sob o argumento fluido da “racionalidade administrativa”.

A partir daí, no embate discursivo sobre o Estado social, as críticas a ele vêm embaladas sob o rótulo, tão banal quanto vazio, da “falência do Estado” (Costa, 2020). Abordagens simplistas, estruturadas em dualismos, como, por exemplo, “mais Estado vs. menos Estado”, associam a esses polos atributos ideologicamente manipulados. À maior presença do Estado nos domínios econômico e social associam-se os qualificativos de engessamento, formalismo, burocratismo, irresponsabilidade fiscal, privilégios e desperdício. Em oposição, o Estado mais enxuto seria aquele que ostenta flexibilidade, pragmatismo, profissionalismo, realismo fiscal, austeridade e eficiência.

Eis aí a clivagem de posições sobre a qual se coloca a pergunta que orienta este artigo: como será possível a reconstrução do Estado social em contexto tão adverso? Sobre que bases poderá se apoiar esse movimento?

3 QUAL ESTADO? O PAPEL DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Se o destino do Estado social no Brasil no período pós-pandêmico está em disputa, o entendimento dos desafios e condicionantes postos à frente pressupõe a superação de abordagens esquemáticas em prol de uma compreensão mais fina sobre os mecanismos tanto de sua materialização por meio da ação governamental como de sua sustentação política, com base na formação de consensos, sem perder de vista que ambos os processos se alimentam e se influenciam reciprocamente, o que nos remete à relevância do debate sobre as capacidades estatais.

Em sua formulação mais conhecida, a noção de capacidades estatais envolve as aptidões do aparelho de Estado para (i) estipular objetivos políticos com relativa autonomia vis à vis dos interesses imediatos de classes econômicas ou grupos de pressão e (ii) implementá-los concretamente, mobilizando os recursos técnicos adequados e necessários (Skocpol, 1985). Tendo

sido desenvolvida no contexto de um apelo à revalorização do debate sobre o Estado¹², a perspectiva das capacidades estatais nasce sob o signo da recusa ao tratamento da ação governamental como um mero rebatimento de demandas e interesses formulados exogenamente à esfera estatal.

Prestigiando o enfoque analítico das condições históricas concretas em que são forjadas, em interação com a sociedade, as aptidões políticas e técnicas do Estado para a formulação e materialização de programas de ação, a abordagem das capacidades estatais se revela particularmente produtiva em um contexto como o atual, no qual o debate sobre o Estado se encontra permeado por discursos essencialmente prescritivos baseados em generalizações ideologicamente interessadas. A manipulação ideológica de noções, como a diminuição do quadro de servidores públicos, a “meritocracia no serviço público”¹³ – que remetem a antigo debate sobre a “profissionalização da burocracia” ou ao “realismo fiscal” – cria falsos antagonismos, tornando opaco o complexo processo de construção de capacidades técnicas e políticas da Administração Pública e fazendo parecer que uma atuação mais robusta do Estado e da burocracia pública neste ou naquele domínio não teria como ser, por princípio, profissional e financeiramente sustentável¹⁴.

Um dos efeitos negativos de tais generalizações e atalhos ideológicos reside em que, de uma só tacada, a reflexão sobre os mecanismos por meio dos quais o Estado formula objetivos políticos legítimos e se dota dos meios para implementá-los se rarefaz, na mesma medida em que a compreensão da relação entre escolhas políticas (atuais e pretéritas) e sua materialização – através de esquemas de ação que envolvem corpos burocráticos, regras, processos e arranjos organizacionais – submerge no debate público. Um componente chave do problema a ser enfrentado reside no equívoco em se enxergar a ação estatal como mero subproduto de preferências políticas projetadas por líderes, grupos de interesse e grupos de pressão. Ora, como bem anota Marques, “ao contrário do que gostariam os partidários da esco-

12 Na obra já clássica *Bringing the State back in (Trazendo o Estado de volta)*, que homenageamos no título da seção 1.

13 Os discursos em torno da PEC 32/2020, que trata da reforma administrativa, são pródigios em rótulos como esse, sem fundamentação técnica que os justifique.

14 As próprias ideias de “profissionalização da burocracia” e “sustentabilidade financeira” da Administração Pública são passíveis de disputa quanto ao seu sentido e contornos. Sobre as diferentes escolhas históricas e os diversos paradigmas implicados na formação de burocracias, confira-se Silberman (1993). Sobre diferentes perspectivas quanto à sustentabilidade financeira de programas governamentais, veja-se Barbosa (2019).

lha racional, a formação das preferências não é externa aos acontecimentos políticos, mas em grande parte por eles produzida” (Marques, 1997, p. 82).

Na mesma linha, abordagens predominantemente funcionalistas¹⁵, que privilegiam fatores sociais e econômicos como determinantes da conformação do aparelho estatal, também esbarram em limitações analíticas. De forma consciente ou inconsciente, boa parte das ideias pré-concebidas que circulam no debate público brasileiro acerca do Estado se orienta a partir de perspectivas teóricas como as acima examinadas. Assim, os diagnósticos da suposta impermeabilidade do “estamento burocrático” à dinâmica dos interesses, da “captura” de elites burocráticas por interesses particularistas ou ainda da ineficiência alocativa de recursos pela Administração Pública são decalcados em concepções esquemáticas sobre a relação entre o Estado e as estruturas socioeconômicas ou ainda sobre o que devem ser seus papéis na ordem política, em detrimento do reconhecimento da lógica específica e do caráter multifacetado da atuação estatal.

Para tanto, é preciso afastar abordagens predominantemente prescritivas a fim de colocar em primeiro plano o viés analítico, focado na observação das origens e dos resultados concretos da ação estatal em cada área ou setor de interesse a ser estudado. Em passagem tão precisa quanto atual, Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) ilustravam, de forma esclarecedora, em meados dos anos 1980, quando se proclamava o fim iminente do *welfare state*, o ponto em questão:

Contradições entre análise e prescrição acompanham o Estado moderno ao longo de sua história. É passada a hora, sugerimos, de distinguir mais cuidadosamente entre análise e entendimento do Estado, de um lado, e crítica e prescrição, de outro. Um melhor entendimento das origens da ação estatal e de suas capacidades deve ser desenvolvida, livre da ativação automática de visões sobre o que os Estados devem ou não fazer. (Evans; Rueschemeyer; Skocpol, 1985, p. 364 – grifos nossos)

A suspensão de visões prescritivas sobre a ação estatal não implica, de modo algum, o rebaixamento do papel da política. Ao contrário, cria condições para que a análise das origens, das capacidades e dos resultados

15 Como, por exemplo, as de Gabriel Almond ou Sidney Verba em estudos comparativos que pretendiam explicar desenvolvimento político por meio de fases ou sequências observadas a partir de transformações socioeconômicas.

da ação estatal revele a interdependência entre a sua estruturação, de um lado, e a direção e sustentação política, de outro. Na área jurídica, isso significa transcender uma atuação restrita à interpretação de disposições constitucionais e legais postas, para compreender o papel do Direito nas suas estratégias de formulação e implementação.

Skocpol observa que a estrutura da Administração Pública, seu padrão histórico-relacional com a sociedade e a sucessão de políticas públicas no tempo influencia a formação dos interesses (e sua expressão através dos grupos), como também a configuração da agenda na disputa político-partidária (Skocpol, 1985, p. 23-25). A ação estatal deixa de ser reduzida a mero desaguadouro das disputas políticas, econômicas e sociais, passando a desafiar questões sobre o modo como – através de suas políticas públicas e dos padrões relacionais que estabelece com os grupos sociais à sua volta – a própria atuação do aparelho do Estado também influencia os processos políticos e sociais.

A pergunta sobre a geração estatal das condições políticas (aí incluído o processo de legitimação) e operacionais que permeiam a formação da agenda e a formulação e implementação dos programas de ação governamental está no centro do debate sobre as capacidades estatais e, por conseguinte, sobre a autonomia relativa do Estado, tema descortinado pela teoria neomarxista justamente ao debruçar-se sobre as experiências do New Deal e do Estado de bem-estar social na Europa.

A propósito desse processo, Claus Offe (1984) postula que o desenvolvimento da política social do Estado corresponderia a um esforço de elaboração política, pelas estruturas internas da organização político-estatal, da contradição entre problemas de integração social, expressos em “exigências” ou demandas catalisadas pelo conflito de classes, e problemas de integração sistêmica, ligados às “necessidades” associadas à reprodução do modo de produção capitalista quando se está diante de crises do processo de acumulação. Esse esforço analítico se afasta da redução da ação estatal ao viés instrumental do atendimento dos interesses de uma classe dominante coesa, consciente e capaz de antever, no longo prazo, quais são as medidas de política pública que contemplam seus interesses (Block, 1977). Em rigor, é justamente o desafio de responder às demandas sociais e às necessidades sistêmicas colocadas pela reprodução do capitalismo que fomenta a racionalidade especificamente política da atuação do Estado nos domínios social e econômico (Offe, 1984).

Ao enfatizar o caráter historicamente situado das respostas que o Estado oferece às contradições estruturais, a abordagem neomarxista fornece base para a contestação de vieses formalistas e tecnocráticos, assim como de vieses teórico-normativos voltados ao *dever-ser* da política social. Em suma, a questão sobre o como surge (e se transforma) a política social é, nessa chave analítica, indissociável dos problemas históricos específicos que estão colocados e dos conteúdos e resultados concretos da ação estatal face àqueles problemas. Mas as teorias neomarxistas, por compartilharem a visão sobre o caráter classista do Estado, acabam tendendo a apontar a reprodução do modo de produção capitalista como função última da política social, o que torna mais difícil, dentro desse paradigma teórico, a construção de abordagens de média escala¹⁶ capazes de desvendar o peso das estruturas estatais ou de explicar variações observáveis nas políticas públicas e nas capacidades estatais.

Seria equivocado supor que algum consenso conceitual em torno do que sejam autonomia e capacidades estatais bastaria para a superação dos problemas analíticos acima apontados, tendo em vista a oscilação no uso dos conceitos em questão (Addison, 2009). Atribuindo certa resistência científica na aceitação do conceito de capacidade estatal à sua latência e nível de abstração, Addison anota, contudo, que um elemento comum às análises consiste em identificar a capacidade como um atributo intrínseco ao aparelho administrativo, relacionando-se, num nível mais específico, a uma determinada função ou grupo de funções que o sistema administrativo observado é capaz de desempenhar (Addison, 2009, p. 15-16).

Este segundo aspecto da observação de Addison havia sido levantado pelo precursor trabalho de Skocpol (1985), que já sinalizara, pioneiramente, que “um dos fatos mais importantes no que diz respeito ao poder do Estado possivelmente é sua variação entre as distintas áreas de políticas públicas” (Skocpol, 1985, p. 17). Nessa linha, o avanço da pesquisa sobre as capacidades estatais, por meio de análises historicamente situadas e com escala adequada à observação empírica de distintos recursos técnico-operacionais

16 Com a referência a *abordagens de média escala*, não se põe de lado a ideia de uma teoria geral do Estado como ponto de partida, desde que ela seja suficientemente crítica e aberta a fim de não limitar a pesquisa com base em axiomas sobre os papéis a serem desempenhados pelo Estado. O que se sugere é, tomando a teoria como elemento organizador das categorias de análise, a necessidade de assumir que as capacidades estatais em presença num determinado programa de ação governamental variam de um setor a outro da intervenção estatal, o que demanda o exame dos programas em sua especificidade. Sobre o assunto, confira-se Ribeiro (2011).

e variados mecanismos de produção de consenso político, tem revelado grande heterogeneidade entre os setores de ação estatal, em função dos arranjos institucionais específicos de cada política.

Com isso, diferentemente do que sugerem as generalizações, a literatura vem apontando que a diversidade de arranjos institucionais de políticas públicas guarda relação não apenas com a distribuição heterogênea de recursos (financeiros, mas também burocráticos e organizacionais) e instrumentos (aí incluídas as regras, os procedimentos decisórios, os mecanismos de coordenação) à disposição do Estado, mas também com as *capacidades políticas* em jogo. Isto porque, para além de recursos e instrumentos, em princípio ligados à conformação interna do aparelho governamental, é relevante o aspecto relacional, segundo o qual a capacidade interventiva do Estado em cada área varia de acordo com a capacidade governamental de estabelecer laços e *construir politicamente* objetivos, metas e estratégias junto aos demais atores do sistema representativo, do setor privado e da sociedade, em determinado contexto histórico¹⁷.

O desenvolvimento de políticas públicas no Brasil redemocratizado, sob a égide da Constituição de 1988 e de seu programa, oferece, em diversos setores, exemplos dos variados caminhos que levaram à aquisição e ao refinamento de recursos, instrumentos e capacidades relacionais, o que indica que os problemas nos serviços públicos brasileiros são algo bem mais complexo e nuançado do que o sugerido pela narrativa interessada e generalizante do “fracasso estatal”. Esse rótulo, ademais, não corresponde à evolução em geral positiva dos principais indicadores de políticas públicas no período, como demonstra a literatura especializada (Arretche; Marques; Faria, 2019; Menezes Filho; Souza, 2019).

Nessa toada, conjugando a questão da heterogeneidade de recursos e instrumentos ao aspecto relacional, Gomide e Pires (2014), em estudo de singular importância, sugeriram que a capacidade estatal poderia ser empiricamente examinada, respectivamente, a partir da conjugação de dois componentes distintos, a saber, a *capacidade técnica* e a *capacidade política* de um dado arranjo institucional. Com o conceito de arranjo institucional – que é situado e distinto da noção de ambiente institucional, no qual se condensam as regras mais gerais dos sistemas político e econômico –, os autores operacionalizam, adicionalmente, uma ferramenta analítica adequada

17 Emblemática, a esse propósito, é a noção de “autonomia inserida” desenvolvida por Peter Evans (2011).

a uma abordagem de média escala, capaz de captar as variações no modo como o Estado elabora e legitima técnica e politicamente suas intervenções em distintas áreas. Com ela se pôde, por exemplo, realizar a comparação dos variados níveis de execução e inovação em diferentes programas governamentais¹⁸. Em seu conjunto, especialmente em se considerando o estágio atual do desenvolvimento dessa agenda de pesquisa no Brasil, os estudos focados no tema das capacidades estatais – notadamente aqueles de média escala, focados na análise diacrônica e empírica dos programas governamentais e de seus multifacetados processos de institucionalização – se contrapõem a discursos superficiais e generalizantes sobre o “fracasso das políticas públicas”, a “falência do Estado”, o caráter inexoravelmente “estamental” da burocracia, ou ainda sobre a “irracionalidade econômica” dos programas governamentais. Para além disso, a percepção de que o estudo das capacidades estatais envolve a conjugação da dimensão técnico-administrativa à dimensão política faz ver que as noções de *autonomia* e *capacidade* não são redutíveis ao insulamento e profissionalização da burocracia estatal. Como argumentam Gomide, Pereira e Machado em passagem lapidar:

[...] a relação entre a autonomia burocrática e a capacidade do Estado não é linear. Se os burocratas precisam ser protegidos dos grupos de interesse de curto prazo, devem estar simultaneamente subordinados a objetivos maiores deliberados na esfera política. Do mesmo modo, a efetividade da ação do Estado está condicionada ao ambiente sociopolítico. Sem uma base política e social de apoio em torno de objetivos comuns, por meio de coalizões entre atores estratégicos, o Estado perde capacidade e legitimidade para implementar suas políticas. (Gomide; Pereira; Machado, 2018, p. 99)

Tendo a Constituição dirigente de 1988 como vetor de sustentação solidarista e inclusivo, a construção de capacidades estatais e a institucionalização de políticas públicas típicas de um Estado social se apresentaram como processos historicamente entrelaçados. Esse entrelaçamento não constitui um automatismo, e sim um feixe de deliberações políticas e sociais ao longo do ciclo iniciado com a redemocratização, com marchas e contramarchas. O acúmulo de capacidades administrativas para a formulação e implementação de programas governamentais resulta de um processo dialético, cuja compreensão informa como, concretamente, o Estado brasileiro

18 Como o Programa Minha Casa Minha Vida (Loureiro, Macário e Guerra, 2014) ou o Bolsa Família (Coutinho, 2014).

interagiu com a sociedade – fazendo face a profundas contradições estruturais e ao abismo da desigualdade – e respondeu, no plano político-administrativo, aos desafios do desenvolvimento humano.

Daí emerge, como questão fundamental, a íntima relação entre o processo de formulação e implementação de políticas públicas (e sua sucessão no tempo) e a tessitura de uma base política e social amalgamada por interesses comuns, capaz não apenas de influenciar a formação da agenda, mas de sustentá-la em tempos de reversão política. Essa conexão entre as políticas públicas e o ambiente sociopolítico, submetida a grande estresse na inflexão experimentada a partir de 2015/16, marca os desafios e as contradições que terão que ser resolvidas para a reconstrução do Estado social.

4 A SUSTENTAÇÃO POLÍTICA DOS PROGRAMAS DO ESTADO SOCIAL E O PROBLEMA DO CONSENSO POLÍTICO

O problema do consenso político está no cerne das disputas sobre a reconstrução do Estado social no Brasil. A concepção de Estado subjacente às políticas públicas, embora nem sempre evidente, dada a inevitável carga técnica e complexidade destas últimas, é sobretudo política, e não econômica Bucci (2020a). Nessa linha, cabe perguntar até que ponto o legado institucional de programas bem-sucedidos ao longo do ciclo democrático pós-Constituição de 1988 é capaz de influenciar a reconstrução do Estado social.

Diferentemente do que sugere o discurso tecnocrático, a resolução de tal problema não se subsume a construtos manejados ideologicamente, como o do “realismo fiscal” – em que pese serem indiscutíveis as restrições orçamentárias, cabe marcar a omissão desse mesmo discurso quanto às renúncias fiscais politicamente dirigidas e à blindagem da discussão sobre o pagamento dos juros. Este discurso, sopesados seus desdobramentos práticos, não esconde que a questão diz respeito à direção política da ação estatal. Constitui um equívoco supor que os ganhos de eficiência associados à especialização e à racionalização burocráticas acarretem, necessária e automaticamente, maior funcionalidade do aparato administrativo vis à vis da reprodução das esferas política e econômica no capitalismo¹⁹. Se isto pode-

19 Embora tenha destacado que o modelo de dominação legal-racional, fundado na especialização burocrática, era o mais propício ao desenvolvimento de uma ordem industrial capitalista, Weber jamais sugeriu, diferentemente do que se lê em interpretações superficiais de seu pensamento, haver uma relação linear entre o incremento da autonomização burocrática e sua adaptação funcional à ordem política e econômica no

ria ser verdadeiro quando do surgimento da forma moderna de dominação capitalista, já no contexto da materialização histórica do Estado social o problema originário da reprodução das ordens política e econômica ganhou novos contornos.

Ao longo do processo de estruturação do Estado social, inúmeros programas de ação finalísticos foram detalhados e executados pelo aparato governamental a partir de mandamentos legais relativamente abertos. Para além de uma modificação substantiva do escopo e modo de atuação da Administração Pública, tal processo representou uma alteração qualitativa do processo de legitimação da atuação estatal (Duran, 2010).

Um traço fundamental daquela transformação qualitativa diz respeito à questão do tipo de racionalidade que legitima a ação estatal. No contexto histórico anterior ao advento do Estado social, a ação burocrático-governamental tida como racional era justamente aquela que “não tematizava suas próprias premissas” (Offe, 1984), extraindo sua legitimação diretamente da norma legal definidora de uma ação, por definição, previsível e antecipável. Já sob o Estado social, com a proliferação de programas que definem substantivamente uma variedade de fins sociais e econômicos a serem alcançados pela ação governamental, o processo de legitimação se torna bem mais complexo, tendo o aparato administrativo de prover, face a situações sociais concretas e diante de problemas específicos, os recursos e os instrumentos que estruturam e legitimam sua ação.

Nesse contexto, em paralelo ao esquema normativo de instituição e organização do poder, ganharam força critérios que apontam como legítima e racional a ação administrativa capaz de produzir determinado resultado ou produzir certo efeito, o que coloca o aparelho administrativo face à tarefa de diagnosticar, em cada área ou setor de atuação, os problemas a serem enfrentados e de prover os meios e recursos mais adequados²⁰.

Isto implica que, no contexto da implementação dos programas finalísticos típicos do Estado social, no processo de legitimação e tessitura da racionalidade específica de sua ação, o aparelho governamental precisa lançar mão do consenso político como um mecanismo adicional aos de

capitalismo. Pelo contrário, o problema da direção política da burocracia constituiu uma questão central na sociologia weberiana (Weber, [1992]).

20 No caso do Fundeb, o processo de aprovação da EC 108 indica que essa conjugação de condições ocorreu na prática (Bucci, 2020b).

instituição e organização formal do poder e aos da adequação estritamente racional entre fins e meios. Trata-se daquilo que Gomide e Pires (2014) identificam como *capacidade política* (ou relacional), componente da noção mais ampla de capacidade estatal. De forma análoga, a literatura sobre direito e políticas públicas já chamou atenção para este aspecto ao destacar a dimensão “vocalizadora de demandas” que o direito desempenha nas políticas (Coutinho, 2013).

A explicitação dos mecanismos de legitimação e racionalização da ação governamental sob o Estado social é fundamental para a compreensão dos desafios que se colocam à frente. A questão passa, essencialmente, pelo papel que a elaboração do consenso político, em cada arranjo institucional, desempenha no processo de formulação de políticas públicas sob o Estado social. Mesmo em condições econômico-estruturais de crescimento da riqueza, como se viu no Brasil ao longo de quase toda a primeira década deste século, a elaboração política do consenso em torno dos programas governamentais é um marcador essencial da capacidade estatal. Assim, a operação do Estado social tende não apenas a politizar as clivagens sociais como também, de forma correlata, a mobilizar intensamente os instrumentos de viabilização do consenso, tanto os de ordem ideológica (como o apelo a valores substancializados de bem comum, sancionados ou não pelo direito) quanto os de ordem material (notadamente os recursos fiscais do Estado).

Momentos de crise econômica, nessa linha, podem ser descritos não apenas como situações em que se agudizam as contradições estruturais do modelo, como também, como corolário disso, situações em que se tornam menos disponíveis os mecanismos de legitimação e racionalização da ação governamental pelas vias da estrita adequação entre os fins e instrumentos/recursos disponíveis e da elaboração do consenso político. O ponto fulcral da abordagem liberal-conservadora consiste exatamente em, diante de tal conjuntura, obliterar as contradições estruturais fundamentais.

Por essa chave, a erradicação do mal-estar social e a recuperação da capacidade estatal são desconectadas de determinadas contradições estruturais de base (como, por exemplo, a abissal desigualdade econômica brasileira) e passam a ser explicadas como decorrência de uma baixa capacidade de institucionalização política e de neutralização do conflito, o qual passa a ser descrito como algo estranho ou perturbador ao funcionamento do sistema, e não como algo intrínseco a ele. Uma vez reduzido o problema do conflito político à ingovernabilidade ou à suposta irracionalidade da

ação governamental, a abordagem liberal-conservadora busca, de um lado, naturalizar e colocar fora do debate determinadas premissas que estão na base das contradições estruturais e, de outro, deflacionar as demandas sobre o sistema político.

Uma das principais formas pelas quais essa estratégia se operacionaliza é por meio da entronização de relações de mercado em substituição às relações baseadas na solidarização social, intrinsecamente dependentes de decisões alocativas mediadas pela política. Sob esse arco, podem-se identificar desde os exemplos mais conhecidos, como os da privatização de empresas públicas e “desestatização” de serviços públicos, até a concessão de *vouchers* para a “livre” escolha e obtenção de serviços como educação junto à iniciativa privada. O apelo a instâncias pretensamente externas à política e que reivindicam acesso privilegiado – em razão de sua *expertise* técnica, por exemplo – a assuntos de interesse comum constitui outra estratégia, desde que o poder regulador de tais instâncias seja devidamente modulado para que não traga imprevisibilidade aos agentes de mercado, aumentando os “custos de transação”.

Se é verdade que boa parte dos bem-sucedidos programas de ação estatal do ciclo democrático pós-Constituição de 1988 floresceu em condições políticas e econômicas bastante diversas daquelas que ora vivenciamos, a conjuntura de crise, isto é, de acirramento das contradições estruturais e dos problemas de integração inerentes ao desenvolvimento de um modelo capitalista inclusivo, deve ser lida como desafio na direção do aprofundamento de nossa compreensão dos instrumentos que conectam a *política* às *políticas públicas*²¹, ou, em outros termos, dos mecanismos por meio dos quais os programas de ação governamental do Estado social, ao se desenvolverem e produzirem resultados, podem constituir a sua base de sustentação política. Em um contexto como esse, o direito haverá de ser pensado não apenas em sua relação funcional com as políticas públicas, mas também como um dos léxicos através dos quais a direção política do desenvolvimento, a um só tempo, se expressa e pode constantemente ser posta à prova (Caillousse, 2000; Brunet, 2019).

21 A EC 108 incluiu o art. 193, parágrafo único, no texto da CF, a explicitar, com toda a clareza, a conexão entre a atuação do Estado e a realização de políticas sociais: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (NR).

O Estado social não é apenas uma construção econômica (distribuição ou redistribuição de riqueza, na forma de serviços e bens) e social (recebimento de prestações sociais e garantia de trabalho). Ele se traduz em formas jurídicas próprias (Clune, 1983), que se comunicam com dinâmicas de participação social típicas do ambiente político em que se inserem. Muitas dessas formas são particularmente ajustadas à lógica da produção de consenso. E o fato de elas estarem disseminadas, como elementos que integram as capacidades estatais construídas desde a Constituição de 1988, em órgãos e entes administrativos no País todo, nos serviços em redes, mais ou menos integradas, como as de saúde (CF, art. 198, § 1º), educação e assistência social, confere-lhes aptidão para resiliência, mesmo diante de avanço de medidas de cunho conservador ou autoritário. Duas conquistas importantes em matéria de educação podem ser creditadas a esse efeito: a aprovação da EC 108/2020 (Fundeb), por ampla maioria do Congresso²² (Bucci, 2020b), e a rejeição do movimento Escola sem Partido, por decisão final do STF²³. No campo da saúde, a revogação do Decreto nº 10.530/2020, que tratava de estudos para parcerias com o setor privado na atenção primária, no dia seguinte ao de sua edição, após intensos protestos do setor, reforça a tese. O que não significa que não siga o desmantelamento das políticas públicas, com o desfinanciamento dos direitos, pauta que se acirrou com projetos de lei orçamentária que implementam as desvinculações de recursos estendidas para Estados e Municípios pela EC 93/2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão que se coloca é: por onde pode ser produzida a sustentação política necessária para a reemergência do Estado social?

No Brasil, a inflexão política para o liberal-conservadorismo, por alguma razão, nem sempre é vista com sua real feição de opção partidária de um grupo que chegou ao poder (de forma bastante controversa, registre-se). O discurso liberal-conservador assume o *mainstream* do debate público e com isso um lugar político de “verdade universal”, atuando na desqualificação de correntes de pensamento que não compartilhem sua leitura sobre os limites “reais” à governabilidade que teriam sido impostos pela

22 Na altura em que este artigo é escrito, ainda não foi editada lei regulamentadora, indispensável para a execução dos dispositivos da EC 108/2020, o que desperta grande preocupação com relação ao seu futuro.

23 ADIn 5537, Rel. Min. Roberto Barroso.

Constituição de 1988 – aquela que “não cabe no PIB”, como diziam, há tempos, os arautos do equilíbrio fiscal.

O problema é que isso se associou à crise econômica de 2013-15 para lançar em descrédito o Estado social e seu programa, atingindo também seu significado simbólico de espaço de coesão social (Spitz, 2014). Combinado com a Operação Lava Jato, isso repercutiu sobre o desmerecimento da política e, por sua vez, no enfraquecimento dos partidos políticos tradicionais, peças indispensáveis para a construção de uma estratégia de resgate do Estado social, de forma abrangente e alcance nacional, expressa em medidas econômicas e administrativas que resultem de debate público e compromisso democrático.

O desalento no Brasil parece ser mais profundo, pois, conforme se viu, em outros contextos igualmente assolados pela onda populista e antidemocrática, como nos EUA, isso não tem impedido que autores de tradição liberal, como Acemoglu e Fukuyama, reconheçam a inevitabilidade da retomada do Estado como alavanca para a reconstrução pós-pandemia. Nesse sentido é interessante nos questionarmos por que o imenso programa de reconstrução da União Europeia, Next Generation, com inequívoco caráter anticíclico, não mereceu praticamente atenção no Brasil, a despeito de seu potencial para a reconstrução, com grande impacto sobre a economia verde, a transição digital e a geopolítica mundial.

Nem todos os programas governamentais de enfrentamento à Covid-19 são consistentes com o retorno ao Estado social. O programa trilionário dos EUA é discutível, desse ponto de vista, dado que sua concepção populista não lhe assegura continuidade, tampouco sua integração a um arcabouço de capacidades estatais capazes de reerguer a economia e criar postos de trabalho, condição para produção e renovação da legitimação política nesse quadro. O mesmo problema afeta o “orçamento de guerra” constitucionalizado pela EC 103/2020, que, a despeito dos resultados na subsistência da população e na redução dos efeitos da desaceleração econômica – com o “comércio formiguinha” de materiais de construção e a compra de alimentos pelas classes mais pobres –, não tem sido capaz de se transformar em programas mais permanentes de garantia de renda e emprego, o que afeta seu potencial de legitimação de longo prazo.

De onde poderá vir, então, no Brasil, força para o movimento em direção à implantação desse novo Estado social, única formação capaz de dar conta dos desafios do crescimento da pobreza, da desigualdade e das carências depois da pandemia?

Em primeiro lugar, de elementos endógenos, da memória dos arranjos existentes e do saldo político que a articulação para sua produção tiver deixado. Até certo ponto, essa força é a mesma que responde pela resistência ao desmonte das políticas sociais existentes (Bucci, 2020b). Isso tanto do lado político – há comunidades organizadas em torno do SUS, da educação pública, do sistema de assistência social etc. – como do lado das estruturas administrativas e de gestão, que seguem funcionando, até porque foram desenhadas para, em tese, atuar independentemente da direção partidária. As políticas públicas e as capacidades estatais construídas sob a sombra da Constituição de 1988 explicam a resiliência desses arranjos. E sem desmerecer a congregação das redes de solidariedade que atuaram durante a pandemia, sugerida por Laura Carvalho (Carvalho, 2020, p. 127), os arranjos institucionalizados serão mais decisivos para a reconstrução do Estado social.

De outro lado, haverá impulsos exógenos, como o programa europeu, tão logo nossas lideranças se deem conta de que, mesmo sem replicar sua dimensão financeira, do que evidentemente não se cogita, há caminhos inspiradores que podem ser emulados. Contribuirão para a renovação na crença da democracia social os resultados eleitorais em países latino-americanos, como a Bolívia, com a vitória eleitoral de um governo alinhado a políticas emancipadoras implementadas durante o ciclo democrático, e a do Chile, que tardiamente abre as portas para uma constituinte capaz de acertar contas com o passado autoritário e mais recente de políticas liberais privatistas. E certamente o resultado eleitoral dos EUA, com o encerramento da desastrosa era Trump, ainda que não resulte, direta e concretamente, em medidas suficientes para o enfrentamento da Covid-19 e do declínio em que se encontra o país, terá influência sobre o componente psicológico de crença, indispensável para alimentar qualquer utopia.

Além disso, estão em curso eventos que sinalizam a recuperação de antigas atribuições pelo Estado, a sinalizar novas possibilidades na correlação de forças com o capitalismo desenfreado. É emblemática da retomada da capacidade de regulação dos agentes econômicos a série de restrições públicas que vêm sendo impostas às *“big techs”*, as maiores empresas de tecnologia do mundo – Apple, Google, Amazon, Facebook –, que, juntas, têm valor de mercado maior que o PIB de toda a América Latina somado. Depois de investigadas por órgãos da União Europeia, as empresas se submeteram a uma histórica investigação pelo Comitê Antitruste do Congresso americano, que resultou na produção de amplo relatório denunciando práticas anticompetitivas. Isso deu ensejo à instauração de investigação contra

o Google, pelo Departamento de Justiça. Embora haja dúvidas sobre os efeitos reais dessas iniciativas, elas são vistas como ações do Estado diante das empresas com o maior valor de mercado no mundo, que tem precedentes na própria criação da FTC, para enfrentar os “barões ladrões”, proprietários de empresas ferroviárias no século XIX, ou as *baby bells*, empresas originadas da fragmentação da AT&T, nos anos 1970.

Esses sinais, somados, evidenciam que o futuro do Estado social é algo a ser construído. Em que pese a sombra autoritária em que vivemos, pontos de apoio para isso já existem. Impõe-se criar consciência sobre as estratégias necessárias e possíveis para transformá-lo numa nova realidade.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron. The post Covid State. In: *Project Syndicate (on line)*, jun. 2020 Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/onpoint/four-possible-trajectories-after-covid19-daron-acemoglu-2020-06?referral=43fc35>>. Acesso em: 2 set. 2020.

ADDISON, Helen. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in Political Science literature. *LSE Research Paper*, 2009. Disponível em: <http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

ARRETCHE, Martha; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *As políticas da política*. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: UNESP, 2019.

BANERJEE, Abhijit v.; DUFLO, Esther. *Boa economia para tempos difíceis*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

BARBOSA, Nelson. Cadê a autocrítica do teto de gastos? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 set. 2019.

BLOCK, Fred. The ruling class does not rule: notes on the Marxist theory of the state. *Socialist Revolution*, n. 33, 1977.

BRUNET, Emiliano R. *Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Ideologia reformista, economicismo e direito em uma época de mudanças. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. Sobre a abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) em um curso de graduação em Direito: contribuição crítica para a construção de um programa. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 878-903, set./dez. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A (re)construção do Estado Social brasileiro: políticas públicas e reformas. *Revista Interesse Nacional*, a. 13, n. 50, jul./set. 2020a.

_____. Três lições sobre políticas públicas a partir da aprovação do Fundeb. *Nexo Políticas Públicas*, 10 ago. 2020. 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/37KDTbs>>. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas. *Revista de Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, set./dez. 2019.

CAILLOSSE, Jacques. Le droit comme méthode? Réflexions depuis le cas français. In: RENARD, Didier; CAILLOSSE, Jacques; DE BÉCHILLON, Denys. *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit*. Paris: LGDJ, 2000.

CARVALHO, Laura. *Curto-circuito*. O vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

CLUNE, William H. *Um modelo político de implementação e suas implicações para as políticas públicas, a pesquisa e a mudança dos papéis do direito e dos juristas*. Trad. Gabriela Azevedo Campos Sales, Bruno de Almeida Passadore, Elisa Martinez Giannella e Kadra Regina Zeratin Rizzi (no prelo), do original *A Political Model of Implementation and Implications of the Model for Public Policy, Research, and the Changing Roles of Law and Lawyers*. *Iowa Law Review*, v. 69, p. 47-125, 1983.

CONSELHO EUROPEU. Conclusões da reunião extraordinária do Conselho Europeu (17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020) (Next Generation EU). Bruxelas, julho de 2020. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>>; versão em português em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2020/08/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2020.

COSTA, Ana Carla Abrão. A falência do Estado brasileiro e a urgência de uma reforma administrativa. *Revista Interesse Nacional*, a. 13, n. 49, abr./jun. 2020.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 2013.

_____. Entre eficiência e legitimidade: o Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Capacidades estatais e democracia*. Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

DRAIBE, Sônia M.; RIESGO, Manuel (2011). Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias (Dossiê)*, Porto Alegre, a. 13, n. 27, p. 220-254 220, maio/ago. 2011.

DURAN, Patrice. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ – L'extenso Éditions, 2010.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, abr. 1993.

_____; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. On the road toward a more adequate understanding of the state. In: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich e SKOCPOL, Theda (Ed.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FREIRE, Vinicius T. A nova moda no mundo rico tem 90 anos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 jul. 2020.

FUKUYAMA, Francis. The pandemic and political order. It takes a State. In: *Foreign Affairs*, jul./ago. 2020. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>>. Acesso em: 4 set. 2020.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha. Capacidades estatais e democracia: abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Capacidades estatais e democracia*. Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. IPEA, Brasília, 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Fiscal Monitor: policies for the recovery. Washington, October 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>>. Acesso em: 26 out. 2020.

KERSTENETSKY, Célia; GUEDES, Graciele. O *welfare state* resiste? Desenvolvimentos recentes do estado social nos países da OCDE. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(7), p. 2095-2106, 2018.

LOUREIRO, Maria Rita; MACARIO, Vinícius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa Minha casa Minha Vida. In: GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Capacidades estatais e democracia*. Arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In: *Boletim Informativo Bibliográfico – BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1. sem. 1997.

MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (Org.). *A Carta*. Para entender a Constituição brasileira. São Paulo: Todavia, 2019.

NERI, Marcelo. A escalada da desigualdade. Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza? Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>>, 2019. Acesso em: 18 set. 2020.

OFFE, Claus. Teses sobre a fundamentação do conceito de “Estado Capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

ONU, Addis Ababa. Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf>. Acesso em: 15 set. 2020.

PISTOR, Katharina. *The Code of Capital*. How the Law Creates Wealth and Inequality. Princeton: Princeton University Press, 2019.

PMDB/Fundação Ulysses Guimarães. Uma ponte para o futuro, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/uma-ponte-para-o-futuro.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2020.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. *Educ. Soc. Campinas*, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr./jun. 2017.

RIBEIRO, Ivan C. Políticas públicas e teorias do Estado: o papel das teorias de médio alcance. *Revista de Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, set./dez. 2019.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SPITZ, Jean-Fabien. L'État social et la mondialisation. In: LE GALES, Patrick; VEZINAT, Nadège (Org.). *L'État recomposé*. Paris: PUF, 2014.

WEBER, Max. *Le savant et le politique*. Paris: Éditions La Découverte, 2003 [1992].

Sobre o autor e a autora:

Emiliano Rodrigues Brunet | *E-mail:* brunet.emiliano@gmail.com

Professor Adjunto de Direito Administrativo e Políticas Públicas da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Doutor em Ciência Política pelo IESP – Instituto Nacional de Estudos Sociais e Políticos/UERJ.

Maria Paula Dallari Bucci | *E-mail:* mariapaula@usp.br

Professora da Universidade de São Paulo (USP). Doutora e Livre-Docente pela USP.

Data de submissão: 30 de outubro de 2020.

Data de aceite: 4 de dezembro de 2020.