

Políticas públicas permanentes no Brasil: realidade ou ficção?

Dinamir Antônio Crestani

Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Especialização em
Gestão Pública, Porto Alegre, RS, Brasil.

Celmar Oliveira

E-mails: dinamir-crestani@smarh.rs.gov.br
celmaroliv@gmail.com

Recebido em: 11 jun. 2017. Revisado em: 03 nov. 2017. Aceito: 04 dez. 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21674/2448-0479.42.176-197>

Resumo

O artigo analisa as características das políticas públicas implementadas pelo poder público a partir do reconhecimento dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Com a nova carta os direitos sociais receberam um novo tratamento e criaram diretrizes legais que obrigam o Estado a atendê-los. O estudo analisou o avanço dos direitos sociais e a postura exigida do poder público na gestão das prestações dos serviços, discutindo as dificuldades na execução e manutenção de políticas públicas relacionadas com a área social. O objetivo é identificar as políticas públicas, especialmente as sociais, estudando variáveis que qualificam as ações do poder público como política com caráter de permanência, como políticas públicas de Estado. O tema foi desenvolvido a partir de pesquisa qualitativa, utilizando-se de fontes de dados secundários. A pesquisa apresenta a posição de autores a respeito dos direitos sociais, políticas públicas e atuações dos governos. O trabalho conclui que as políticas públicas com viés essencialmente social possuem o caráter da permanência, escapando dos riscos da ingerência política do governante transitório, alcançando o nível de comprometimento de política pública permanente.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Políticas Permanentes. Gestão Pública.

Abstract

Permanent public policies in Brazil: reality or fiction?

The article analyzes the characteristics of the public policies implemented by the public power from the recognition of the social rights forecasted in the Federal Constitution of 1988. With the new letter, the social rights received a new treatment and created legal guidelines that force the State to attend them. The study analyzed the progress of social rights and the required position of the public power in the management of providing services, discussing the difficulties in the execution and maintenance of public policies related to the social area. The objective is to identify public policies, especially social ones, by studying variables that qualify the public power actions as a permanent policy, such as state public policies. The topic was developed with a qualitative research in the bibliography, using secondary data sources. The research presents the position of authors regarding social rights, public policies

and government actions. The paper concludes that public policies with essentially social bias have the character of permanence, escaping the risks of political interference by the transitory ruler, reaching the commitment level of a permanent public policy.

Keywords: Public politics. Policies. Public administration.

Introdução

O Estado brasileiro, em sua modernidade, não pode mais abdicar de oferecer uma prestação de serviços de qualidade para seus cidadãos. O cidadão no exercício de sua cidadania tem o direito de exigir que o Estado preste serviços de boa qualidade. Ele está naturalmente legitimado em poder exigir certos serviços do Estado pela própria condição do exercício da cidadania, mas também por uma maior legitimidade decorrente do reconhecimento dos direitos sociais previstos na Constituição federal de 1988. Com a nova carta, os direitos sociais receberam um tratamento especial, sendo apresentados como direitos essenciais do cidadão ficando estabelecida a obrigação do Estado em atender a demanda vinda do exercício desses direitos.

A evolução do reconhecimento de diversos direitos sociais pode ser entendida como consequência da evolução da própria sociedade, amadurecimento das discussões sobre direitos e obrigações tanto por parte do cidadão quanto da parte do Estado. O texto constitucional criou novas bases na relação entre o Estado e os cidadãos, determinando novas posturas que o Estado precisa observar. A forma como o Estado deve cumprir com estas obrigações será discutido no transcórre do trabalho. Tais obrigações, a princípio, sempre existiram, pois, a finalidade do Estado é o bem comum, assim entendido a correta prestação de serviços para sua população. A diferença da nova obrigação vem do reconhecimento legal desses direitos naturais, relacionados com a concretização da condição da cidadania.

Desenvolvimento de políticas sociais por meio de políticas públicas permanentes

Com a promulgação da Constituição de 1988, os direitos sociais passaram a ter maior visibilidade em decorrência de suas normatizações. A carta maior proclamou que o Estado brasileiro é um Estado democrático, reconhecendo um leque de direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Na nova composição das estruturas sociais, direcionando para o surgimento de um novo cidadão brasileiro, consta, já no seu art. 1º, que são fundamentos da República Federativa, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. E, no art. 5º, estabelece como direitos de todos os direitos fundamentais à vida, à segurança, à liberdade, à igualdade e a propriedade. No art. 7º, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais são normatizados.

Pela Constituição federal, ao Estado coube a responsabilidade pelo atendimento dos direitos sociais. Estando os direitos sociais materializados nas normas da Constituição e, devendo o Estado obediência ao princípio da legalidade, a execução das políticas sociais torna-se um imperativo. Dentro da vivência de um Estado democrático de direito, a condução das atividades governamentais deve pautar-se pela observância do princípio da legalidade. É preciso então atentar para a forma como o

Estado dará efetividade à execução desses direitos. No dizer de Carvalho (2014, p. 208) há muito que fazer, pois a “escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria”. Passa a ser dever do Estado observar os direitos sociais que compõem o conjunto dos direitos da cidadania e promover ações para implementar as políticas públicas necessárias.

O desenvolvimento da estrutura do Estado Social é o condutor da evolução dos direitos sociais, movimento decorrente do crescimento das liberdades de reivindicação pela população, principalmente pela força das demandas advindas da sociedade organizada, fenômeno possível e de grande avanço em períodos políticos democráticos. O encontro dessas variáveis contribuiu para a formatação dos chamados direitos sociais, com o objetivo de dar acessos a estes direitos essenciais. Com isso, efetivando a condição de cidadania, e contribuindo desta forma com a ideia de construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O direito social representa a relação de um direito fundamental do cidadão com o seu exercício através da proteção e garantia dada pelo Estado democrático de direito.

Em seu livro “Políticas Públicas no Estado Constitucional”, Wilson Donizeti Liberati, analisando os direitos sociais afirma:

Os direitos sociais compõem-se de um conjunto de direitos que exigem a realização de autênticas prestações de serviços por parte do Estado, com o fim de suprir ou incrementar os direitos de igualdade. São também chamados de direito de crédito, porque seu titular (pessoa humana) se torna credor do Estado na prestação de serviços essenciais à aquisição da plena cidadania. (LIBERATI, 2013, p. 77)

Na atuação do Estado, este deve observar a dupla natureza que a doutrina reconhece às suas ações: a) a natureza negativa, onde o Estado não pode interferir ou praticar ações que violem os direitos fundamentais, chamada também de abstenção estatal; b) a natureza positiva, está relacionada com a prestação de serviços dos direitos sociais, executados, principalmente, através dos atos administrativos do Estado.

Ao interpretar o direito de prestação, decorrente dos direitos subjetivos sociais, Canotilho (2008) assim se manifesta:

Com base na indiscutível dimensão subjectiva dos direitos “sociais” afirma-se a existência de direitos originários a prestações quando: (1) a partir da garantia constitucional de certos direitos; (2) se reconhece, simultaneamente, o dever do Estado na criação dos pressupostos materiais, indispensáveis ao exercício efectivo desses direitos; (3) e a faculdade de o cidadão exigir, de forma imediata, as prestações constitutivas desses direitos (CANOTILHO, 2008, p. 477)

Depreende-se da análise da norma constitucional que ao Estado caberá a prestação de diversos serviços/direitos, implementando através de ações positivas as políticas necessárias para cumprir as determinações legais. Na análise de Ingo Wolfgang Sarlet (2008), ao abordar os direitos sociais e as ações prestacionais, com seus efeitos positivos e negativos, afirma:

Os direitos sociais abrangem tanto os direitos prestacionais, de natureza positiva, que exigem um *facere* do Estado, quanto os direitos defensivos, de natureza negativa, que não permitem – *non facere* – a intervenção do Estado na liberdade pessoal e nos bens fundamentais tutelados pela Constituição. (SARLET, 2008, p. 294).

Em complemento à análise de Sarlet, no tocante à efetividade das prestações de serviços pelo Estado, Liberati (2013) afirma que a forma encontrada por Ingo Wolfgang Sarlet para materializar a ação positiva do Estado recai na realização dos direitos à prestação (positivas), que impõe a este a incumbência de “colocar à sua disposição os meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais”.

O Estado ao propor ações para responder as exigências da população vinculadas aos direitos sociais e fundamentais previstos no texto constitucional, precisa direcionar-se para a prestação positiva através da efetividade na oferta dos serviços que devem ser correspondentes ao comando legal, relacionados com os direitos normatizados. Por isso, na ausência de esfera pública, de espaço comunal, não há lugar nem liberdade para o exercício da cidadania em seu sentido próprio e pleno. O Estado é de todos e perante ele todos são iguais, ao passo que o mercado por se basear na competição, cria desigualdades sociais e econômicas. Cabendo-lhe o papel de garantir democracia e maior igualdade na sociedade (HEIDEMANN; SALM, 2014). Nesse sentido, o Estado encontra-se na posição em que, pelo menos o direito mínimo elencado na norma constitucional deve estar na ordem primeira de execução como política do atendimento básico dos direitos.

O cidadão ao encontrar um leque de direitos sociais previstos e regradados no texto constitucional possui o amparo legal para exigir que o Estado desenvolva ações para dar a efetividade necessária aos direitos e faça chegar à população em geral o acesso aos serviços. O cidadão depende da ação positiva do Estado para construir o sentido de sua cidadania, a qual somente se constitui e se fortalece através do acesso aos serviços prestados e da liberdade em exigir o atendimento dos seus direitos individuais e fundamentais, além de poder fiscalizar e exigir melhorias dessa prestação de serviços. Na análise de Liberati, ao interpretar a ação do Estado na prestação dos serviços afirma:

A atuação positiva do Estado se manifesta nos deveres concretos de atuação estatal, designadamente por força do encargo constitucional de proteção dos direitos fundamentais contra ameaças ou ataques provindos de terceiros. (LIBERATI, 2013, p. 99)

Ao se falar em políticas sociais é preciso aproximar-se de seus conceitos. As políticas sociais são àquelas políticas que permitem o acesso da população ao rol dos principais serviços públicos, os quais possuem relação direta com a condição de cidadania. São as ações executadas através de projetos e programas governamentais que objetivam garantir direitos sociais, buscando princípios de igualdade e de justiça, visando a melhoria das condições de vida da população.

O texto constitucional, em seu art. 1º, ao elencar os fundamentos da República Federativa do Brasil, relacionou a dignidade da pessoa humana como objetivo a ser alcançado. A dignidade da pes-

soa humana é considerada, abstratamente, como *valor* (ideal a ser atingido) e como *princípio* inerente ao Estado de Direito Democrático. Com essa natureza de valor e de princípio, ela tem que servir de norte para a *aplicação* do direito, para a *interpretação* das regras jurídicas e para *integração* em caso de lacuna da lei (DI PIETRO, 2014). Assim, este objetivo traz balizamentos interessantes para a gestão pública, eis que, por um lado, deverá o Estado atentar para não praticar atos que agridam este referencial a ser alcançado. É então, um não fazer, um não produzir atos governamentais que possam macular este conceito de dignidade do cidadão. Por outro lado, as ações positivas que o Estado efetivar devem sempre observar esta diretriz, devendo as políticas públicas concretizadas através das ações de governo pautar-se pela busca do atendimento desse direito fundamental. Trata-se de um movimento cuidadoso que o administrador público deve atentar, pois ao mesmo tempo, ele enfrenta limitações no agir e é incentivado a agir em prol desse direito fundamental.

O administrador público ao executar ações positivas em atendimento aos preceitos constitucionais implementará as chamadas políticas públicas, através das quais o Estado ofertará um leque de serviços públicos para a população. Liberati, ao se referir às políticas públicas, assim se manifestou:

Em princípio, usa-se a concepção de que políticas públicas são as ações desenvolvidas pela Administração Pública em nome do Estado, para a satisfação das necessidades essenciais de cada cidadão. Essas necessidades são aquelas intimamente ligadas à sobrevivência, tais como a manutenção da vida e a integridade da saúde, educação, proteção ao trabalho e previdência social, lazer e desporto, enfim, os direitos chamados sociais, insculpidos no texto constitucional e demais direitos advindos dos tratados internacionais. (LIBERATI, 2013, p. 99)

Reconhece-se que as ações praticadas pelo Estado com vistas ao atendimento dos direitos sociais elencados na carta maior, através das prestações dos serviços ofertados à população, são consideradas ações públicas que demonstram as políticas do governante. Através dos serviços que a gestão pública ofertar, o nível das políticas públicas poderá ser avaliado. Este será o referencial para análise das ações praticadas pelos governantes. Ao falar dos serviços públicos, Liberati assim se manifesta:

A oferta de serviços públicos que materializam as necessidades básicas da população representa a garantia de direitos para a satisfação das necessidades essenciais do cidadão. Essa atividade político-administrativa deve ser satisfeita pelo Estado. A obrigatoriedade da oferta de serviços públicos pelo Estado decorre do pacto lavrado no texto constitucional. (LIBERATI, 2013, p. 101)

Ao Estado cabe materializar as necessidades da população, já consagradas através do reconhecimento legal dos direitos sociais. A implementação da política pública não precisa necessariamente vir de um processo vertical, do governo para o povo. Construções de políticas sociais podem considerar não somente as necessidades da população para tornar-se ação positiva de uma política pública, poderá também abrir espaços democráticos para a própria participação da sociedade em

discussões que produzam subsídios para uma qualificada aplicação de política pública. O Estado deverá oportunizar opções de serviços aos seus cidadãos. Amartya Sen, em *Desenvolvimento como Liberdade*, abordando as oportunidades que o poder público deve propiciar para o indivíduo desenvolver suas potencialidades, também manifesta seu pensamento a respeito da participação do cidadão na formulação das políticas públicas:

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades. (SEN, 2000, p. 19)

No mesmo tom, quanto à participação do cidadão, Amartya Sen (2000, p. 24) também se manifesta em outro momento da seguinte forma: “O exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação”.

A sociedade deve ser partícipe da elaboração das políticas públicas, sendo ao lado do agente político, construtor das políticas do Estado. Para que isso aconteça, o administrador público deve promover processos de participação da sociedade, incentivando níveis elevados de discussões políticas que possam permitir visões críticas e concretas de soluções para os problemas a serem enfrentados. O titular da política pública é o poder público e ele deve tomar a decisão política de criar mecanismos de participação dos cidadãos. As construções de políticas públicas baseadas na participação da sociedade organizada tendem a tornarem-se políticas sociais com uma maior efetividade, considerando o aspecto interativo com as reais dificuldades vivenciadas pela população necessitada.

Ao abordar o processo de desenvolvimento do Estado, Amartya Sen, relaciona-o com o desenvolvimento do próprio ser humano, entendendo que o crescimento das pessoas através do desenvolvimento de suas potenciais liberdades é um caminho para um sustentável desenvolvimento. Na análise de Sen, a liberdade individual do cidadão deve ser considerada um comprometimento social:

O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas). (SEN, 2000, p. 17)

Amartya Sen entende que é função do Estado prover e gerir o que ele chama de “oportunidades sociais”, condições para o ser humano desenvolver-se da melhor forma possível e a forma de promoção seria através da expansão das políticas sociais, as quais teriam como objetivo a diminuição das privações que as pessoas sofrem. O Estado deve ser o garantidor do encontro das políticas sociais com os objetivos dos processos de desenvolvimento.

Algumas políticas de Estado optam por aguardar um ciclo de desenvolvimento econômico para oferecer aos seus cidadãos serviços de qualidade. Há outros caminhos possíveis para um melhor e justo processo de desenvolvimento. Assim, Amartya Sen, propõe um processo de desenvolvimento e de crescimento diferente chamado de “desenvolvimento conduzido pelo custeio público”, onde o Estado induz o crescimento, não necessitando ficar rico para oferecer serviços de saúde, educação e combater a pobreza:

Em contraste com o mecanismo mediado pelo crescimento, o processo conduzido pelo custeio público não opera por meio do crescimento econômico rápido, e sim por meio de um programa de hábil manutenção social dos serviços de saúde, educação e outras disposições sociais relevantes. (SEN, 2000, p.63)

Nessa linha, a política social pode promover a inclusão social, prestar serviços fundamentais de qualidade para a sociedade, formando uma mão de obra capacitada e saudável, contribuindo para um crescimento econômico duradouro. As condições para o desenvolvimento humano devem ser asseguradas pelo Estado a todos os seus cidadãos. Para cumprir com estes objetivos, o Estado precisa escolher as políticas públicas (DYE, 2000), definindo qual será a atuação pública e em quais campos sociais, além de conduzir o gasto público para fazer frente às necessidades.

Ao escolher as políticas públicas, o administrador público deverá cumprir com as obrigações que o texto constitucional lhe impõe. O processo de condução da efetivação das políticas públicas normalmente segue a linha política do governante do momento, porém, deve ele atentar-se para o fato de que várias políticas sociais, após a Constituição de 1988, exigem do Estado a aplicação de uma política pública com caráter de permanência.

Caracterização de uma política pública permanente

Por que algumas políticas públicas avançam mais do que outras? O que diferencia uma política de outra quanto às condições de sua manutenção? A aplicação de políticas públicas, e em especial, as políticas sociais, necessitam de um sentido de permanência quando de sua implementação pelo ente estatal, em qualquer de suas esferas, municipal, estadual ou federal. O embate entre política pública de governo e de Estado sempre estará presente em avaliações sobre a manutenção da prestação dos serviços apresentados pelos órgãos públicos. A diferenciação entre estes tipos de políticas, com suas características inerentes, determina o tipo e a qualidade da política pública que será apresentada para a sociedade. Os acessos aos direitos sociais previstos na Constituição federal podem variar conforme o tipo e a forma como as políticas públicas são implementadas pelas gestões

públicas. Decisões políticas e administrativas são as referências que qualificam os serviços apresentados à população.

A ideia de permanência de uma política pública deve ser analisada considerando determinados fatores envolvidos nas suas implementações. Como caracterizar uma política pública como uma política pública permanente? O trabalho analisa alguns critérios que caracterizam a aplicação de política pública como uma ação política permanente do Estado na prestação de serviços, entre os principais, cita-se: a inserção dos direitos sociais na Constituição de 1988, a inclusão de recursos para o atendimento dessas rubricas nos planos plurianuais e as escolhas/intervenções políticas do administrador.

A inserção do direito social no texto constitucional é o primeiro indicativo de que o Estado deverá cumprir com este comando legal. O direito social exigido pela população em decorrência da diretriz constitucional obriga o poder público a prestar os serviços inerentes, não havendo opção de o Estado não prestar tal serviço. A previsão legal determinante das políticas sociais está amparada em princípios constitucionais como a legalidade, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A força que obriga o Estado ao cumprimento decorre desses princípios, os quais mostram o caminho para o poder público executar as ações prestacionais. Pela Constituição, os direitos sociais relacionam-se com o conjunto de direitos constitutivos da cidadania, exigindo então a atuação do Estado como indutor de políticas públicas permanentes. Não ocorrendo a prestação do serviço relacionado com esses direitos, o Estado e o gestor público estão sujeitos à responsabilização.

O segundo critério analisado é a previsão dos recursos que atendam as rubricas inerentes às políticas dos direitos sociais nos planos plurianuais. A previsão de recursos nos planos plurianuais sinaliza que as políticas públicas devem ser executadas, garantindo a continuidade das ações de prestações de serviços pelo poder público. O plano plurianual está previsto na Constituição Federal, no art. 165, regulamentado pelo Decreto nº 2.829/98. Trata-se de um instrumento de planejamento governamental de médio prazo que estabelece diretrizes, metas e objetivos para a administração pública para um período de quatro anos. O objetivo do plano é organizar as ações governamentais através dos programas direcionados para serviços e bens para a população. O plano é aprovado por lei quadrienal, com vigência a partir do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Deverá constar na lei autorizadora do plano, detalhadamente, os atributos das políticas públicas a serem executadas, com as metas físicas, financeiras, qual público deverá ser atendido, tipos de serviços que a administração deverá prestar.

Esta previsão, este instrumento de administração, configura-se como característica de permanência para a aplicação das políticas públicas. A presença no plano plurianual contribui diretamente para o planejamento da política a ser executada pelo administrador público, considerando a constância dos recursos direcionados para as ações, das metas e objetivos que deverão ser perseguidas. Numa crítica à dependência financeira do poder público ao capital especulativo, fato prejudicial à qualidade de planejamento para políticas públicas, Antônio Ricardo de Souza (2004), assim se manifesta:

O Brasil perde sua visão e perspectiva de longo prazo, reduzindo os investimentos na produção, na criação de emprego, no financiamento das políticas públicas e sociais, na alavancagem financeira das pequenas e médias empresas e, de forma geral,

passa a ser dependente das políticas de curto prazo voltadas para a financeirização da riqueza, que se acumula de forma desproporcional no país. O resultado de tudo isso é o aumento do desemprego, a ausência de políticas públicas e sociais, o aumento da fome e da miséria social, que contribuem cada vez mais para o aumento dos excluídos do processo de crescimento econômico e do desenvolvimento social do país. (SOUZA, 2004, p. 24)

O plano plurianual é de vital importância para a implementação das políticas públicas, passando a ser reconhecido como uma ação constante e absolutamente natural praticada pelo poder público, eliminando riscos da frágil exposição às variações, principalmente as de cunho político. Tal sinalização pelo poder legislativo e político equivale à verdadeira ação afirmativa com o devido comprometimento do setor público com o trato das políticas públicas sociais.

O terceiro critério analisado diz respeito à cultura de uma política pública permanente, visto através das decisões e escolhas da administração pública como compromisso político de observância dos direitos sociais, objetivando tornar-se uma política de Estado e não de um governo transitório. Assim, com esta diretriz, o gestor público deve atentar-se para o não desmantelamento da máquina pública. Questões como a qualidade do serviço oferecido, falta de servidores e de qualificação, direcionam para uma má prestação dos serviços e atendimento precário dos direitos do cidadão, e andam em sentido contrário à ideia da permanência da política pública. Nesta linha, ao gestor público cabe a luta para manter recursos financeiros dos programas sociais, devendo buscar novas fontes de recursos para qualificar a estrutura pública e o serviço, sustentando a ideia da política pública permanente.

Situação que fragiliza o sentido de uma política permanente ocorre quando o administrador público precisa fazer escolhas entre quais políticas públicas serão atendidas ou mantidas. Ao efetivar escolhas, concretiza-se a perda na qualidade da política aplicada, pelo sacrifício das outras políticas que refletem outros direitos sociais. As escolhas políticas também podem ser entendidas como a definição de pensamento que o gestor público adotará na sua gestão, restrita então à administração transitória, sem ideia de uma política de Estado. É de fundamental importância que o gestor reconheça que a implementação de políticas que atendam aos direitos sociais não se constitui em simples políticas compensatórias aplicadas pelo Estado. As escolhas do administrador público, vinculadas à sua opção política, também sofrem o impacto econômico. Ao comentar as escolhas da administração, especificamente na busca de recursos para o setor da saúde, James Warner Björkman (2005) manifesta seu pensamento:

Isso nos traz de volta à velha questão da “vontade política”, que não é realmente uma questão de “vontade”, mas de “escolha” política e compromisso subsequente. E, sendo uma questão de escolha, apesar do surgimento gradual de iniciativas e movimentos da sociedade civil ao redor do mundo, por ora a responsabilidade de avançar na direção de recursos ao setor de saúde apropriadas ainda recai sobre os respectivos governos. (BJÖRKMAN, 2005, p.286)

A escolha pela ação política pública que respalde os direitos sociais deve ser opção política de Estado e não ações que compensem perdas ou momentos difíceis ligados aos direitos da população. A mentalidade do administrador público deve ser de reconhecimento de que os direitos sociais previstos na Constituição são direitos que devem ser preservados e atendidos como um objetivo do Estado e direito natural do cidadão. Desta forma, sustenta-se o conceito de que a aplicação da política social em relação às obrigações impostas ao Estado, precisa ser consolidada como política de Estado independente do partido político governante.

Para se atingir o nível pretendido de qualidade da política pública aplicada, é necessário que o poder público mantenha atenção com as questões atinentes às decisões necessárias em relação ao mercado, sempre com o objetivo de proteger o direito alcançado à população através das prestações dos serviços públicos. Não se pode carimbar toda intervenção do Estado como uma ação meramente intervencionista, restrita a diminuir ou retirar direitos dos cidadãos ou ainda, de atrapalhar o bom desempenho do mercado. Deve-se valorizar, pela própria necessidade social, as intervenções que buscam diminuir o impacto de mudanças produzidas pelo mercado, visando proteger e garantir direitos e acessos aos serviços. Nos casos de falhas de mercado, as instituições políticas podem agir para suplementar ou substituir os mercados com o fim de produzir melhores outcomes incrementando o bem-estar global da sociedade (HOWLETT, 2013). Estas escolhas estarão justificadas em defesa do Estado Social e da manutenção dos serviços à população, impedindo retrocessos nas conquistas obtidas. Conforme Sen (2000, p. 58): “É necessário prestar muita atenção nas influências sociais, incluindo ações do Estado, que ajudam a determinar a natureza e o alcance das liberdades individuais”.

Nas intervenções estatais, é condição para a efetividade das ações que o gestor público e, principalmente, o poder político mantenha presente e em grau elevado as discussões sobre políticas públicas. Os órgãos estatais devem permitir a discussão e avaliações sistemáticas das políticas públicas aplicadas, permitindo a participação da sociedade civil organizada. Mas somente a discussão sobre os temas necessários na busca de políticas públicas qualificadas por si só, não atingirá os objetivos se na mesma proporção não existir o comprometimento político com a busca de soluções permanentes. Ao analisar as diversas “liberdades” inerentes ao indivíduo, fazendo menção à liberdade política como fator a ser observado pelo Estado, afirma Amartya Sen (2000, p. 46): “Com efeito, um dos argumentos mais poderosos em favor da liberdade política reside precisamente na oportunidade que ela dá aos cidadãos de debater sobre valores na escolha das prioridades e de participar da seleção desses valores”.

Em relação às estruturas do Estado para a execução das políticas públicas, fator a ser observado é o nível de descentralização das mesmas (STONE, 2001, p. 368). A descentralização das instituições prestadoras dos serviços públicos deve acompanhar as autonomias administrativa, financeira e jurídica, permitindo aos órgãos públicos as liberdades necessárias de competências para o correto atendimento das políticas sociais. Situações onde não existam estas autonomias, criam burocracia excessiva, retardando a aplicação de políticas sociais e criando dificuldades no controle dessas políticas pela sociedade. Outro aspecto que deve ser analisado é a chamada “municipalização” dos servi-

ços públicos, quando os municípios absorvem as obrigações das prestações, porém, sem as devidas contrapartidas financeiras, fragilizando a manutenção da política pública.

A constância de uma política pública se verifica também através de seu ordenamento jurídico. Como essas políticas públicas se apresentam no ordenamento jurídico? A precarização dos direitos sociais é outro fator que fragiliza a concretização de uma política permanente, especialmente quando os administradores transitórios incentivam a desregulamentação de direitos sociais. Cabe a defesa desses direitos como princípio para uma efetiva política permanente. Nos campos dos direitos trabalhistas e previdenciários é bastante comum tentativas de flexibilizar direitos já consagrados, na esteira de argumentos de adequação às circunstâncias do mercado ou de dificuldades momentaneamente enfrentadas pela classe empresarial ou pelo argumento da administração pública em diminuir custos de certas políticas públicas visando ajustes fiscais. No contexto de defesa da política pública permanente, a afirmação de Canotilho (2008) ao princípio do não retrocesso social parece adequado quando diz:

Também designado como proibição de “contra-revolução social” ou da “evolução reacionária”. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. (CANOTILHO, 2008, p. 338)

As previsões dos direitos sociais contidas no texto legal não significam que as políticas públicas serão efetivamente aplicadas. As políticas sociais estão protegidas pela Constituição de 1988 e estes regramentos geram as obrigações de fazer para a administração pública, a qual, em caso de não cumprimento, poderá ser responsabilizada. A norma constitucional obrigando o Estado a cumprir as demandas dos direitos sociais direciona o mesmo para uma prestação de serviço continuada nestas áreas e dentro de um nível de qualidade satisfatória, situação que concretiza uma política pública permanente.

Materiais e Métodos

O trabalho examina os direitos sociais que a carta constitucional de 1988 efetivamente reconheceu como direitos do cidadão. A previsão dos direitos sociais no texto legal faz com que o Estado brasileiro precise enfrentar um nível elevado de exigências solicitadas pela população. É analisado como o Estado reconhece os direitos sociais e a necessidade de o mesmo transformá-las em políticas públicas.

Investiga também, o surgimento da obrigatoriedade de o Estado prestar os serviços relacionados com estes direitos constitucionais de forma a permitir que o cidadão tenha acesso aos serviços. A obrigação vinda do texto legal sinaliza ao Estado que ele deve recepcionar estes direitos e priorizar sua implementação para a população como objetivo fim do Estado.

Através da análise da evolução dos direitos sociais, de seu reconhecimento legal e comparando com o agir do Estado em relação ao atendimento dessas obrigações, realizadas através da

prestação de serviços, o trabalho analisa a necessidade de o Estado cumprir estes comandos transformados em políticas sociais, com a adoção de políticas públicas permanentes, isto é, política pública de Estado, afastando a política de governos transitórios.

O tema foi desenvolvido a partir de pesquisa teórica, com abordagem qualitativa, caracterizando-se como bibliográfica (GIL, 2016, p. 44) e utilizando-se de fontes de dados secundários. A pesquisa valeu-se de exame do texto constitucional, em especial do capítulo dos Direitos Sociais, trabalhando o reconhecimento dos principais direitos sociais elencados. O trabalho apresenta a posição dos autores a respeito dos direitos sociais, políticas públicas e atuações dos governos. A análise avança sobre a atuação do Estado no atendimento da obrigatoriedade legal em relação aos direitos sociais, identificando as políticas públicas implementadas.

Köche (1997, p. 149) afirma que “O artigo é a apresentação sintética, em forma de relatório escrito, dos resultados de investigações ou estudos realizados a respeito de uma questão.” Com base nesses conceitos, através da apresentação das informações relacionadas, o trabalho quer fomentar a discussão a respeito da questão da implementação das políticas públicas sociais pelo Estado brasileiro relacionadas com os direitos sociais. Busca-se responder a seguinte questão: após a Constituição federal, como o Estado brasileiro passou a implantar políticas sociais com características de políticas públicas permanentes? Apresentado de outra forma, fomenta-se a discussão se este tipo de política pública pode ser considerado uma política de Estado e não política de um governo apenas.

Resultados e Discussão

Análise e discussão sobre os direitos sociais e sua caracterização como política pública permanente

A Constituição federal trouxe para os entes públicos novas diretrizes na atenção dos direitos sociais. Não há como o administrador público negar-se em implantar as políticas sociais necessárias ao atendimento dos direitos reconhecidos, tratando-se então, de obrigações de fazer dos órgãos públicos. A formulação da política envolve a identificação e a determinação das possíveis soluções para os problemas políticos ou, a exploração de várias opções ou cursos alternativos de ação disponíveis para enfrenta-los (HOWLETT, 2013). A negativa na prestação dos serviços públicos induz à responsabilidade do administrador público além, é claro, de o Estado não cumprir com seu objetivo fim, o bem comum. Na esteira dessa obrigatoriedade legal, discute-se se as políticas públicas implantadas para o cumprimento destes direitos sociais podem ser consideradas como políticas públicas permanentes.

O avanço dos direitos sociais a partir da constituição federal: No campo dos direitos sociais, o art. 6º da CF com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, publicada no Diário Oficial de 15 de fevereiro de 2000, reconheceu os direitos à saúde, ao trabalho, de moradia, à educação, à alimentação, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à segurança, à assistência social, ao lazer. Assim, os novos regramentos deste conjunto de direitos, vindos através do reconhecimento e da normatização, configuram uma nova ordem constitucional e legal que revestem estes direitos

sinalizando para o Estado a necessidade de o mesmo apresentar uma atuação constante no atendimento dos direitos sociais. O reconhecimento destes direitos traz também, uma nova condição na concepção da cidadania brasileira. No entanto se faz necessário considerar que as transformações da política social brasileira não podem ser compreendidas longe da dinâmica mais geral da sociedade, determinada pelo movimento da economia e da política (SITCOVSKY, 2010).

Ao analisar os direitos sociais, José Afonso da Silva, assim se manifesta:

[...] disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto” sendo que “os direitos econômicos constituirão pressupostos da existência dos direitos sociais, pois sem uma política econômica orientada para a intervenção e participação estatal na economia não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático de conteúdo tutelar dos fracos e dos mais numerosos. (SILVA, 2007, p. 1152).

A Constituição apresentou um novo sistema de políticas sociais a serem executadas pelos governos federais, estaduais e municipais. É responsabilidade do poder público dar efetividade aos novos direitos sociais. A implementação de propostas constitucionais de universalização da cobertura dos serviços públicos, com exceção da previdência social (que ainda exige contrapartida de contribuições para a maioria das concessões de benefícios) e de inclusão social, direcionaram o Estado brasileiro para a necessidade de expansão das políticas públicas sociais. Draibe (1993, p. 35) definiu o período pós-constituição como a “definição do novo perfil” do Estado, considerando as profundas modificações adotadas no campo das políticas sociais.

As propostas de uma rede de proteção social integrada e universalista tinha o objetivo principal de trazer maior igualdade para a sociedade brasileira, possibilitando a garantia no acesso aos serviços, a menor desigualdade social e a maior igualdade de oportunidades para todos. Apresentada a diretriz do novo texto constitucional, um novo sistema de proteção social deve ser atendido pelo Estado. A formatação do novo sistema de proteção social deve basear-se, segundo a interpretação de Lavinias e Cobo:

Os modernos sistemas de proteção social, capitaneados pelo Estado, se baseiam na articulação política das áreas mais diretamente afetadas como Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, além de sua evolução estar atreladas às políticas de crescimento e de desenvolvimento econômico, traduzidas em geração de emprego e renda. (LAVINAS; COBO, 2009, p. 13)

Entre os principais exemplos de direito social, o direito à saúde, previsto através dos arts. 196 a 200 da CF/88, está disposto como “um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas” e com “acesso universal igualitário”, conforme textualmente normatizado no art. 196: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Segundo a norma acima, cabe ao Estado prestar o serviço de saúde necessário aos seus cidadãos como reciprocidade ao direito reconhecido a toda a população. E o caminho indicado pelo texto constitucional para a execução desta demanda é através dos mecanismos das políticas sociais e econômicas. Outro exemplo, plenamente normatizado na CF/88 é o da educação, regido através dos arts. 205 a 214. O art. 205 dispõe: A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Quanto à estruturação do atendimento desse direito social, o texto constitucional determina o regime de colaboração entre os entes públicos, conforme dispõe o art. 211: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Nunes (2017) destaca que nas políticas de financiamento da educação, há a necessidade premente de tornar o controle dos recursos cada vez mais arrojado e eficiente, além de incentivar políticas que visem à qualidade no ensino, pois:

A vinculação não mais existe per se, mas sim atrelada a políticas públicas educacionais basilares, como são as de sub vinculação e os planos nacionais, estaduais e municipais de ensino. Com isso, eventuais propostas para alterar o mecanismo vinculatório importam na necessidade de repensar todas as políticas subjacentes, assim como seu potencial grau de interferência e comprometimento da educação básica como um todo – isto é, em todos os níveis federativos. Assim, as sugestões de aperfeiçoamento da política de financiamento devem ser observadas a longo prazo, a fim de que sejam estáveis (NUNES, 2017, p 54).

E outro exemplo que deve ser citado por sua vasta importância, diz respeito à criação pela constituição, da nova estrutura de seguridade social. A CF/88 trouxe nova concepção em relação à proteção social, idealizando-a de forma mais abrangente, com políticas sociais ativadas em rede, com atuação integrada na busca por melhores resultados na prestação dos serviços públicos, diferenciando-se das antigas políticas sociais isoladas. A Seguridade Social passou a compreender o conjunto de serviços públicos da Previdência Social, da Assistência Social e também, da Saúde, sem distinção de importância entre elas, conforme disciplina o art. 194: A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A responsabilidade do ente público com a organização da estrutura da nova seguridade social, está registrada no parágrafo único deste art. 194, devendo o Poder Público observar na execução da norma constitucional, certos objetivos:

- I – Universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – Irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – Equidade na forma de participação no custeio;

VI – Diversidade da base de financiamento;

VII – Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Uma menção importante a se fazer é o reconhecimento legal na carta maior do direito à alimentação como um direito social do cidadão. A Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas já em 1993, reconheceu ao cidadão o direito à alimentação. Este reconhecimento acrescentou aos direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, elencando-o como um dos principais direitos do cidadão. A Lei 11.346/2006 regulamentada pelo Decreto 7.272/2010, havia criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SISAN, com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, em seu art. 2º, reconhece a alimentação como um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos previstos na Constituição federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Através da Emenda Constitucional nº 64/2010, o direito à alimentação passou a fazer parte da carta maior como um direito social. Ao analisar o impacto da fome daqueles que não podem mitigá-la, na história da humanidade, Caparrós (2016), comenta:

Conhecemos a fome, estamos habituados à fome: sentimos fome duas, três vezes por dia. Não há nada mais frequente, mais constante, mais presente em nossas vidas do que a fome – e, ao mesmo tempo, para a maioria de nós, nada mais distante do que a fome verdadeira (CAPARRÓS, 2016, p. 11).

O texto constitucional trouxe a garantia do acesso universal e igualitário aos direitos sociais para toda a população, além de incluir princípios de inclusão social e equidade para todos os cidadãos. Assim, o ideário normativo está registrado na carta maior, cabendo ao ente público dar a efetividade às demandas da sociedade em termos de direitos sociais e serviços públicos. Com isso, o Estado recebeu a responsabilidade legal, o dever constitucional de atender as exigências sociais e econômicas da população, cumprindo o fim social que cabe ao Estado que é a busca do bem comum. A forma como o Estado atenderá as demandas desses direitos sociais será através da efetivação de políticas públicas.

Políticas públicas direcionadas para o atendimento das políticas sociais são respostas do poder público às normatizações constantes na Constituição federal de 1988; e precisam ser analisadas também sob o enfoque da efetiva concretização dessas políticas públicas através dos tipos de decisões administrativas e políticas que os administradores públicos adotam, considerando que estes fatores podem influir intensamente na manutenção e preservação da política social. Como determinação fundamental e comum às políticas sociais Bosquetti (2016) salienta que são conquistas civilizatórias que instituíram sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais, provocando a redução das distâncias entre rendimento e acesso aos bens e serviços entre as classes. A busca pela implementação de uma política pública com caráter de permanência deve estar

atenta aos diversos fatores que a cercam, pois influem na qualidade dos serviços públicos apresentados à população. As políticas públicas exigem a característica da constância nos serviços apresentados pela administração pública, como o direito à saúde, por exemplo.

Direito ao acesso à saúde: exemplo de política pública permanente? A Constituição federal de 1988 criou o SUS–Sistema Único de Saúde, reconhecendo a saúde como um direito a ser garantido pelo Estado. Este regramento é a conquista dos cidadãos e decorrem de lutas constantes para a obtenção de atendimento qualificado e extensivo a todos, que possam fazer jus à dignidade da pessoa humana, também prevista como fundamento da República brasileira. A normatização do direito à saúde vinculou o direito aos princípios da universalidade, equidade, integralidade e organizado de forma descentralizada, hierarquizada e com participação da comunidade. Em seu art. 196, a CF/88 definiu a universalidade de cobertura através do Sistema Único de Saúde. O texto legal definiu que o direito à saúde é direito de todos e que o acesso deve ser universal e igualitário a todas às ações e serviços que visem a promoção, proteção e recuperação da saúde, mediante as aplicações de políticas sociais e econômicas adotadas pelo Estado que visem garantir o exercício deste direito.

A previsão no texto constitucional não significou efeito imediato em sua execução, pois a regulamentação do sistema somente ocorreu em 1990. A chamada “Lei Orgânica da Saúde”, tratou de regulamentar os aspectos necessários para a implementação do Sistema Único de Saúde, buscando detalhar as regras para que os entes públicos pudessem estruturar a máquina pública em benefício do atendimento prometido. O Sistema Único de Saúde adotado pelo Brasil é uma das principais mudanças relacionadas com inclusão social, eis que a norma constitucional assegurou o acesso a todos os cidadãos e de forma integral aos serviços públicos. A lei que regulamentou o sistema não encerrou o processo de regulamentação, havendo um contínuo regramento na busca de melhorias e adequações da efetivação do sistema de saúde.

A Lei 8.080/90 que regulamentou inicialmente o SUS, disciplinou a descentralização político-administrativa do sistema, observando aspectos de gestão e financiamento. No entanto, por força da aplicação de vetos governamentais no texto desta lei, e considerando a pressão que a sociedade civil organizada promoveu, houve a promulgação de outra legislação, a Lei 8142/90, para regulamentar a forma de participação da comunidade na gestão do sistema de saúde, bem como, a regulamentação das transferências intergovernamentais de recursos financeiros, com repasse de forma regular para Estados, Municípios e Distrito Federal. Foram definidas que a participação social seria através dos Conselhos e das Conferências de Saúde. Reconhecendo os conselhos de saúde, Aldino Graef assim se manifestou:

Os conselhos de saúde constituíram-se nos pilares centrais da organização e funcionamento do SUS, especialmente no que se refere a participação coordenada dos atores sociais e à mobilização crescente de novos atores que surgiram a partir da descentralização, com papel decisivo no processo de municipalização das questões de saúde. (GRAEF, 2010, p. 46)

O processo de implantação foi conduzido pelas Normas Operacionais Básicas – NOB, publicadas por meio de portarias do Ministério da Saúde. Estas normas definiram as competências de cada esfera de governo e as condições para que os Estados e Municípios pudessem assumir novas

posições dentro do SUS. Estabeleceu-se critérios para que pudessem receber recursos do Fundo Nacional de Saúde para seus fundos de saúde. A NOB/91, por exemplo, equiparou prestadores públicos e privados quanto ao financiamento, quando o pagamento passou a ser por produção de serviços. A medida centralizou a gestão do SUS no nível federal (Inamps), criando convênios para transferência de recursos para os Estados, Distrito Federal e Municípios. A norma considerou “municipalizados” no SUS, os municípios que atendessem os critérios: a) criação dos Conselhos Municipais de Saúde; b) criação do Fundo Municipal de Saúde; c) Plano Municipal de Saúde aprovado pelos respectivos Conselhos; d) Programação e Orçamentação da Saúde (Pros) como detalhamento do Plano de Saúde; e) contrapartida de recursos para a Saúde do seu orçamento; f) constituição de Comissão de Elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) com o prazo de dois anos para sua implantação.

A NOB/92 (aprovada pela Portaria nº 234 de 07/02/92 da Secretaria Nacional de Assistência à Saúde) deu continuidade as linhas gerais instituídas pela NOB/91, mantendo o INAMPS como órgão centralizador do repasse de recursos para Estados e Municípios. Já a NOB/93, promoveu um amplo processo de habilitação nas “condições de gestão”. Os principais avanços foram: a) criar a transferência regular e automática (fundo a fundo) do teto global da assistência para municípios em gestão semiplena; b) habilitar municípios como gestores; c) definir, de forma frágil, o papel dos estados, mas esses, ainda assim, passaram a assumir papel de gestor do sistema estadual de saúde; d) constituir as Comissões Intergestores Bipartite (de âmbito estadual) e tripartite (nacional), importantes espaços de negociação, pactuação, articulação, integração entre gestores.

O processo de gestão do SUS continuou em movimento, e em 1990, o INAMPS foi transferido do Ministério da Previdência Social para o Ministério da Saúde e em 1993, acabou extinto (Através da Lei 8.689 de 27/07/93), tendo suas atribuições e competências transferidas para as instâncias gestoras do SUS. Houve autorização para o Poder Executivo transferir as dotações orçamentárias para o Fundo Nacional de Saúde (FNS). Com o repasse, este Fundo passou a responder pelas obrigações financeiras que eram do INAMPS. Com a extinção do INAMPS, criou-se na prática a direção única em cada esfera de governo conforme previsto na Constituição.

Em relação aos recursos financeiros, a Constituição em seu art. 198, parágrafo único, disciplinou que o Sistema Único de Saúde seria financiado por recursos advindos da Seguridade Social, da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, além de outras fontes. Determinava ainda, o art. 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que até a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o percentual de 30%, no mínimo, do orçamento da Seguridade Social, com exceção do seguro-desemprego, seria repassado para o setor da saúde. Porém, em 1993, o SUS sofreu um impacto financeiro que quase levou à sua extinção. O SUS perdeu sua principal fonte de recursos advinda do Instituto Nacional de Seguridade Social-INSS, pois os recursos arrecadados pelo INSS passaram a ser direcionados somente para as despesas previdenciárias. Nas palavras de Nelson Rodrigues do Santos, ao analisar esta mudança quanto às fontes de recursos, assim se manifestou:

Em 1993, aconteceu uma grande derrota, porque o bolo do orçamento da seguridade social, cujo maior componente era a folha de pagamento do empregador, foi reti-

rado como base de financiamento do SUS. O Ministério da Saúde foi a zero. O SUS quase acaba em 1993, pois o Ministério da Fazenda, junto com o Ministério da Previdência, autoritariamente retirou esses recursos. Isso demonstrou como a política econômica interfere hegemonicamente e truculentamente contra as políticas sociais. O Ministério da Saúde entrou em colapso e foi obrigado a pedir um empréstimo. O Presidente da República à época, Itamar Franco, teve que fazer um decreto de calamidade pública. Com esse decreto, o Ministério da Saúde, pode pedir um empréstimo para o Ministério do Trabalho, junto ao Fundo de Apoio do Trabalhador. Esse foi um golpe muito duro para o SUS. (CONASS, 2007, p. 73)

Este é um excelente exemplo da atuação política interferindo na execução das políticas públicas, através de decisões administrativas que não foram democraticamente discutidas com os partícipes da gestão do Sistema de Saúde. A luta do Sistema de Saúde por recursos melhorou em 1994 com a publicação do Decreto nº 1232 em 30/08/94, que regulamentou as condições e a forma de repasse regular e automática de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal. E nesta linha de melhorias, surge a NOB/96 (publicada através da Portaria GM/MS nº 2203 em 05/11/96), que apresentou novos conceitos, como a modificação do conceito do PAB-Piso Assistencial Básico para Piso de Atenção Básica, com ampliação de sua abrangência, com uma parte de recursos fixas, a ser transferido “fundo a fundo” de forma automática e regular aos municípios. Esta norma sinalizou para um novo modelo de atendimento à saúde, com base na atenção básica e na Saúde da Família (IPEA, 2014).

O financiamento do SUS foi normatizado com a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. A EC surgiu para regradar o financiamento e enfrentar os problemas que o SUS se defrontava, entre eles: a) a inexistência de parâmetro legal que induzisse os estados, municípios e Distrito Federal a destinarem recursos para a área de saúde; b) a instabilidade (associada a ciclos econômicos e/ou à concorrência com outras políticas públicas) das fontes de financiamento no âmbito da União, responsável pela maior parcela dos recursos destinados ao SUS; c) a natureza emergencial e provisória de medidas recorrentemente adotadas para fazer frente a falta de recursos para o setor.

A EC/29 alterou o art. 198 da CF/88. Foi regulamentada pela Lei Complementar nº 141/12, a qual assegurou recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, determinando a vinculação e a base de cálculo e os percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, estados, Distrito Federal e municípios são obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde. A LC nº 141/12 determinou que os estados devem aplicar o mínimo de 12% e os municípios, o mínimo de 15%, dos recursos próprios. O limite mínimo da União ficou estabelecido no montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anterior. Estas alterações estabeleceram participações mínimas dos entes federados nas ações e serviços públicos de saúde, criando nova dinâmica na gestão dos recursos para o sistema de saúde.

O SUS é um gigantesco programa de inclusão social permitindo o acesso da população a todo tipo de serviço relacionado com o direito à saúde. A política pública reflexiva do direito à saúde encontra-se plenamente normatizada tanto pela Constituição federal quanto em legislações inferiores. A dificuldade para uma melhor execução dos serviços públicos decorre da necessidade de amadurecimento das obrigações e da atuação de cada esfera administrativa. De acordo com Bordieu (2014) um dos problemas é tornar real uma República de Direito. Não basta constituir o Estado no papel, é preciso fazer o Estado real. O Welfare State está em continuidade perfeita: ele realiza as condições econômicas do acesso ao direito do cidadão, o que está implícito na Declaração dos Direitos do Homem.

Salienta Atkinson (2015) que o assunto da desigualdade de renda se tornou marginalizado na economia. Nesse sentido, faz críticas ao Prêmio Nobel, Robert Lucas, pois o economista da Universidade de Chicago concentra seu foco no aumento da produção, descartando a distribuição. Vale-se dos argumentos de outro Prêmio Nobel, Robert Solow, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), em sua crítica aos modelos que dominaram a macroeconomia moderna. Arremata seu posicionamento, enfatizando que questões de distribuição e diferenças nos resultados para os indivíduos não são a única questão da economia, mas configuram-se uma parte essencial.

A análise da oferta dos serviços públicos do direito social da saúde, mesmo reconhecendo as dificuldades que os órgãos públicos em todas suas esferas enfrentam para a adequada execução, pode ser considerada como um exemplo de política pública permanente. A forma como este direito social está normatizado não permite que os administradores públicos, independentemente da transitoriedade de seus governos, possam afastar-se de um efetivo enfrentamento no alcance desses serviços para a população. A negativa da prestação dos serviços públicos não está mais no espaço de livre decisão das esferas públicas, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, eis que cada ente possui a partir das regras constitucionais e seguintes, possuem obrigações definidas quanto à sua atuação para a prestação dos serviços. Os avanços obtidos pela sociedade civil organizada, somado a importância deste direito social, permitiram o amadurecimento do pensamento administrativo e político quanto à necessidade de o mesmo ser estruturado de forma qualitativa, podendo ser exigido em qualquer momento por ser ônus do poder público constitucionalmente previsto.

Conclusão

Após a Constituição de 1988, o Estado brasileiro recebeu novos encargos administrativos vinculados à implementação dos direitos sociais. A partir de então, os administradores públicos tiveram que dar novas formas às políticas públicas, buscando atender aos direitos sociais que o contrato social impôs aos governantes. A dinâmica precisou tomar outros caminhos objetivando uma melhor e contínua prestação de serviços à população. Os regramentos determinando as obrigações de fazer para o Estado brasileiro tornaram-se novas diretrizes para os administradores públicos, passando os mesmos, inclusive, a serem fiscalizados por órgãos de controladoria.

Os regramentos da Constituição federal deixaram o Estado na obrigação legal de atender os direitos básicos inerentes à condição da cidadania. A partir desse marco legal e de diversas outras

legislações posteriores, o poder público ficou vinculado à condição de prestador dos serviços relacionados com os direitos sociais. As ações do Estado não podem ignorar obrigações de fazer, inclusive quando vinculadas às dotações orçamentárias. A margem de atuação do gestor público está, em cada esfera pública, delineada para executar tais serviços. Há pouca margem para ações inéditas, fato que justifica a ideia de política pública permanente.

A pressão da sociedade, principalmente a sociedade civil organizada, também acaba sendo um limitador para os agentes públicos, pois a posição política desses grupos não deixa os governantes transitórios esquecerem de suas obrigações legais a respeito das efetivações dos direitos. A sociedade amadureceu no quesito de exigir que o Estado cumpra com os serviços que constituem a construção da estrutura da cidadania, não permitindo que o governo se afaste por muito tempo desses compromissos, exigindo sua retomada. Embora, muitas vezes se fale em garantias de direitos mínimos, mesmo assim, tratam-se de contrapartidas que a sociedade exige do governante para reduzir riscos e vulnerabilidades decorrentes da violenta desigualdade social e econômica, na tentativa de trazer justiça social, cenário que reforça a necessidade imperiosa da manutenção das políticas públicas, sem interrupção das ações.

Este estudo partiu da hipótese de que a população tem o direito à proteção social e estando esses direitos sociais previstos na Constituição federal atual, impõe obrigações de fazer para o Estado. Constatou-se que os direitos sociais quando atendidos pelo poder público são efetivados através das políticas públicas ofertadas em ações positivas prestadoras dos serviços. Identificou-se que as políticas públicas praticadas no Brasil possuem características de políticas permanentes, eis que em sua execução, estão presentes os elementos realçados neste estudo como caracterizadores de uma política pública permanente, inserção no texto constitucional, previsão de recursos nos planos plurianuais e a cultura de permanência demonstrada através de escolhas e decisões da administração pública.

A dimensão da participação do Estado no tocante ao atendimento desses direitos sociais pode ser verificada através das políticas públicas implementadas nas áreas social e econômica. Com a melhor maturidade social e estando respaldada por normas constitucionais, a população pode exigir do Estado um melhor bem-estar social. O trabalho conclui que as políticas públicas com viés essencialmente social possuem o caráter da permanência, escapando dos riscos da ingerência política do governante transitório, alcançando o nível de comprometimento de política pública permanente. O trabalho analisou alguns critérios caracterizadores de políticas públicas permanentes, não esgotando de forma alguma, novos estudos e outras variáveis sobre o tema.

Referências

ATKINSON, A. B. **Desigualdade: O que pode ser feito?** Tradução de Elisa Câmara. São Paulo: Le Ya, 2015.

BORDIEU, P. **Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)**. Tradução Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BJÖRKMAN, J. W. Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público. **RSP: Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 3, Jul-Set 2005. Disponível em <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/search/authors>> Acesso em 20 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**, 1988. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>> Acesso em: 15 maio 2017.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CANOTILHO, J.J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **CONASS: 25 Anos**. Brasília: CONASS, 2007. Disponível em < <http://conass.org.br/publicacoes/outraspublicacoes.pdf> > Acesso em 21 fev. 2015.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> > Acesso em: 16 maio 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.1, n. 2, 2014.

DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno 08**, Unicamp, 1993.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. London. 10.ed. Prentice-Hall International, 2000.

FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social: padrões e crises**. Última modificação 10/12/2012. Disponível em:< www.iea.usp.br/artigos> Acesso em: 29 set. 2014.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2016.

GRAEF, A. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. **RSP: Revista do Serviço Público**, v.61, n.1, Jan-Mar 2010. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/37/35>> Acesso em: 23 abr. 2015.

HEIDEMANN, F.; SALM, F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICO APLICADA -IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 22. Brasília, 2014.

LAVINAS, L; COBO, B. **O Direito à Proteção Social: perspectivas comparadas**. [S.L:s.n], Dezembro de 2009. Disponível em: < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07114.pdf> > Acesso em: 26 set. 2014.

LIBERATI, W. D. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

NUNES, A. N. F. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo da USP**, v. 4, n. 1, 2017.

SARLET, I. W. Os direitos fundamentais sociais na Constituição Federal de 1988: resistências à sua eficácia e efetividade. In:

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. A. da. **Comentário Contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil in: **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. Ana Elizabete Mota (org.). São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, A. R. de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **RSP: Revista do Serviço Público**, v.55, n.4, Out-Dez 2004. Disponível em <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/search/authors>> Acesso em: 16 abr.2015.

STONE, D. A. **Policy paradox: the art of political decision making**. London: W.W. Norton & Company Ltd., 2001. Originally published under title: Policy paradox and political reason. 1988.

VIEIRA, J. R. (Org.). **20 anos da Constituição Cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?** Rio de Janeiro: Forense, 2008.