

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL: O PAPEL DAS EMPRESAS

Alessandra Benedito¹

Daniel Francisco Nagao Menezes²

Resumo: O objetivo geral do artigo é demonstrar que as Políticas Públicas no Brasil dependem da participação do setor privado nas fases de planejamento e execução. O contexto brasileiro, com especial ênfase na ordem econômica da Constituição de 1988 traz que o processo de acumulação de riquezas no Brasil depende do Setor Privado e, este, por sua vez, depende da atuação do Estado na organização da economia. Com isso, as Políticas Públicas somente ocorrerão se houver a reprodução desta relação na atuação do Poder Público através das Políticas Públicas, ou seja, estas somente terão sucesso se houver a participação da empresa.

Palavras Chave: Políticas Públicas. Planejamento Econômico. Inclusão Social. Empresas Privadas.

Introdução

O conceito de Políticas Públicas surge nos Estados Unidos quebrando a lógica das ciências sociais de análise institucionais sobre o funcionamento do Estado. Eram análises explicativas sobre o funcionamento das instituições estatais, sem, contudo, oferecer um direcionamento sobre quais as ações que o Estado deveria tomar para sanar o problema constatado.

¹ Advogada. Professora e Coordenadora de Pesquisa da Faculdade Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, campus Campinas. Mestre em Direito Político e Econômico pela mesma Universidade. E-mail: ale.bened@gmail.com

² Advogado. Professor da Facamp e da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie campus de Campinas. Mestre e Doutorando em Direito Político e Econômico pela mesma Universidade. E-mail: nagao.menezes@gmail.com

Políticas Públicas, em breve definição, trazem a concepção holística da gestão pública sobre problemas sociais setoriais. Melhor explorando, o Estado é reconhecido como o local de reconhecimento, debate e resolução dos problemas existentes em uma determinada sociedade e, a política pública é responsável pela identificação, planejamento e solução destes problemas através de uma ação estratégica que envolva sociedade e Estado.

As Políticas Públicas possuem um processo de formação de longo e médio prazo, consistentes nas fases de reconhecimento do problema público; formação de uma agenda pública; formulação da Política Pública em si; processo política de tomada de decisão de implementação da Política Pública; execução da Política Pública; acompanhamento, monitoramento e avaliação da Política Pública e; por fim, a decisão sobre a continuidade, reestruturação ou extinção da Política Pública.

Dentro de um contexto, as Políticas Públicas são a forma de execução das decisões tomadas em sede de planejamento econômico, isto é, o mecanismo de implementação (execução) das decisões sobre os rumos do crescimento de país ou outro ente federado. Entretanto, ao se falar em planejamento econômico, necessariamente há que se falar na participação das empresas privadas, participação que, decorre do modelo constitucional adotado em 1988 que cria o chamado “Capitalismo de Estado”. Neste modelo econômico, são respeitados os princípios econômicos liberais clássicos, mas, a economia “liberal” só se desenvolve com uma forte presença do Estado não só nas atividades produtivas diretas, mas, no direcionamento e coordenação da economia.

Se o Estado tem o poder de decisão política sobre os rumos de sua economia e, implementada estas decisões através das Políticas Públicas, estas decisões e Políticas Públicas abarcam necessariamente as empresas privadas.

Analisando as Políticas Públicas de Inclusão Social, a participação das empresas privadas na implementação – e no sucesso – destas políticas é questão justificável. Se a

atividade empresarial depende do Estado, este pode determinar que as empresas atuem na resolução de problemas sociais, incluindo as empresas em suas políticas públicas de inclusão social.

Isto se observa se observarmos mais atentamente as Políticas Públicas de Inclusão Social no Brasil. Quase a totalidade delas – especialmente as que tenham cunho econômico (geração de trabalho e renda) – dependem do espaço da empresa para a promoção da inclusão social.

O primeiro caso é a “Lei do Aprendiz” - Lei 10.097/2000, como instrumento de capacitação profissional, geração de renda e emprego, atendendo ao objetivo de diminuição do desemprego e evolução da qualificação através do estágio na empresa. A lei supra indicada, altera artigos da CLT, determinando às empresas a utilização de mão de obra “jovem”, matriculados, necessariamente em estabelecimentos do sistema “S”. A política de facilitação de acesso do menor ao mercado de trabalho (primeiro emprego) passa, desta forma, pela imposição à empresa de contratar percentual de funcionários “jovens”.

A mesma dependência da empresa se repete nas Políticas Públicas de Inclusão de Portadores de Necessidades Especiais - Lei 8.213/1991. A lei determina que empresas com mais de 100 funcionários preencham entre 2 à 5% de suas vagas com trabalhadores que possuem alguma necessidade especial. Aqui, o cidadão que possui alguma desvantagem decorrente de necessidade física especial, tem garantido acesso à postos de trabalho pela construção de uma política pública na qual participa a empresa.

O exemplo mais recente é o “Vale-Cultura”, instituído pela Lei 12.761/12 que prevê um Vale de R\$ 50,00 para cada trabalhador por mês a ser gasto em cultura. O pagamento é

feito ao trabalhador pela empresa, que, por sua vez realizará compensação tributária com a União³.

Em síntese o artigo pretende demonstrar que as empresas possuem um papel estratégico no sucesso das Políticas Públicas inclusivas organizadas pelo Estado brasileiro em seus três níveis federativos, devendo este papel ser reconhecido e aprimorado, condição essencial para os objetivos gerais da República – previstos nos artigos iniciais da Constituição Federal – venham a ser cumpridos.

O artigo tem caráter propositivo, isto é, traz uma proposta de criação de uma política pública de geração de inclusão social com a participação das empresas (públicas e privadas). A estrutura do artigo é dividida nesta introdução, um capítulo sobre o conceito de política pública, outro sobre o modelo econômico brasileiro e, por fim, as considerações finais que trazem a proposta.

Compreendendo as Políticas Públicas

Como coloca no início do texto, o conceito de Políticas Públicas surge nos Estados Unidos realizando uma visão holística (sob todos os aspectos) dos problemas sociais racionalizando a atuação do poder público na resolução de tais problemas. Nada mais é do que o planejamento do Estado na prestação de serviços públicos ao qual está obrigado pelo texto constitucional.

Para Celina Souza (2006, p. 22):

“O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado

³ Neste mesmo sentido encontramos a participação da empresa em diversos benefícios previdenciários sendo o mais conhecido o auxílio maternidade.

cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.”

A origem teórica das Políticas Públicas nos Estados Unidos tinha um viés de racionalização econômica da atuação do Estado, especialmente para teorizar as políticas do *New Deal*, mas, com o passar do tempo esta lógica de racionalização do Estado saiu do aspecto meramente econômico passando para um planejamento de todas as ações do Estado.

Não existe, na doutrina sobre Políticas Públicas, a formulação de uma Teoria Geral das Políticas Públicas⁴, válida para todos os setores, mas, existe consenso sobre a existência de etapas a serem cumpridas em cada formulação de Políticas Públicas, as quais foram demonstradas no início do artigo.

⁴ “Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 25)

A fase de reconhecimento do problema busca a definição pelo Estado da existência do problema e qual sua extensão e a decisão de intervenção neste problema. Em geral as questões que envolvem o problema em análise são interdependentes – isto é, envolvem mais de uma causa. É uma etapa mais política do que técnica.

“Delimitar um problema público é politicamente fundamental no processo de elaboração de uma política pública; envolve definir quais são seus elementos e sintetizar em uma fase a essência do mesmo. No entanto, é importante destacar que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos podem ser redefinidos e adaptados por alguns dos atores envolvidos.” (DIAS, MATOS, 2012, p. 69).

Para COHEN e MARTÍNEZ (2004, p. 22) existe uma série de indagações a serem feitas nesta etapa:

- a) *Existe um problema?*
- b) *Qual é o problema?*
- c) *Quais são os elementos essenciais do problema?*
- d) *Quem é afetado pelo problema?*
- e) *Qual é a população alvo?*
- f) *Qual é a magnitude atual do problema?*
- g) *Quais as consequências do problema?*
- h) *Conta-se com todas as informações sobre o problema?*
- i) *Há uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema?*
- j) *Quais as dificuldades de se enfrentar o problema?*

Sendo o problema identificado, passa-se a *fase de formação da agenda*. Identificado o problema por um ator político, este passa a lutar pela inclusão do problema na agenda de discussão pública, buscando com isso, o reconhecimento da existência do problema pelos demais atores sociais. A inclusão do problema na agenda de discussão pública, seu adiamento ou recusa, demonstra o grau de importância política do problema para a sociedade.

Para Klaus FREY (2000, p. 227) o problema torna-se prioritário se:

- a) *se constitui numa situação de crise – neste caso, o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo;*
- b) *mobilizar a ação política – ou seja, é capaz de expressar os interesses de grupos em posições estratégicas ou com grandes recursos de poder;*
- c) *abrir uma janela de oportunidade – que significa permitir que algum ator importante obtenha vantagens com a solução do problema.*

A etapa de *formulação da política pública*, uma vez incluído o problema na agenda pública de debates, decidirá dentre as alternativas possíveis (razoáveis) para solução do problema. É neste momento que os atores sociais envolvidos expõem suas preferências e necessidades buscando a construção de um projeto de atuação para alcançar seus objetivos. Considerando que geralmente existe mais de um ator político envolvido na formulação da política pública, surge o embate político pelas prioridades e formas de atuação, como bem constatado por Reinaldo Dias:

“Esse processo ocorre com um embate político entre diversos interesses, e quando da definição do objetivo da política adotada, serão rejeitas várias propostas de ação. É aí que reside a importância da participação ativa de um corpo técnico da administração pública que deverá fundamentar com clareza a proposta escolhida no que se

refere à utilização de diversos recursos necessários – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, dentre outros - e disponíveis.” (DIAS, MATOS, 2012, p. 76)

Há que reforçar aqui a importância dos corpos técnicos estatais neste momento. Serão as equipes técnicas dos poderes públicos que adequarão as demandas políticas dos atores envolvidas às possibilidades econômicos e jurídicas dos meios necessários para a resolução do problema.

Feitas as propostas pelos atores sociais envolvidos e, refinadas as possibilidades pelos corpos técnicos dos poderes públicos, inicia-se *a etapa de tomada de decisão* pela autoridade política, com base nos pareceres técnicos das equipes e, nas pressões exercidas pelos atores envolvidos. Considerando a existência de elementos técnicos e políticos, espera-se que a autoridade política opte pela decisão mais racional, o que nem sempre vem a ocorrer considerando as pressões políticas dos atores sociais participantes.

Em geral, estas decisões possuem três formas de decisão⁵, para Leonardo SECCHI (2010, p. 40):

- a) *Os tomadores de decisão tem um problema em mãos e buscam soluções;*
- b) *Os tomadores de decisão vão ajustando os problemas às soluções existentes;*
- c) *Os tomadores de decisão tem as soluções prontas e buscam os problemas.*

Tomadas a decisão de implementar a política pública implementar e, principalmente, como implementar a política pública se inicia a *fase de implementação*.

Não havendo ação não há política pública!

⁵ Uma vez tomada a decisão pela autoridade política esta é expressa na forma jurídica, isto é, é transformada em Leis, Decretos, Resoluções, Portarias ou outros tipos de atos administrativos.

Consiste esta fase, em síntese, na adaptação do planejamento teórico da política pública à realidade do problema a ser sanado. Ao se colocar em prática a política pública, existem dois fatores a considerar: a) a capacidade técnica do poder público em implementar a referida política pública e; b) o acompanhamento pelos atores sociais envolvidos na formulação da política.

A capacidade técnica merece maiores comentários. É premissa básica que o ente público encarregado de executar a política pública tenha as condições técnicas para tanto, isto é, pessoal capacitado para a execução de todas as etapas da política pública; recursos financeiros para tanto; ferramentas (instrumentos técnicos) para a execução da política, dentre outras necessidades decorrentes de uma política pública.

Nesta questão surge a questão do espaço territorial no qual ocorre o problema a ser sanado pela pública, tema que será abordado com mais detalhes à frente. Muitas vezes o problema abrange o território de mais de um ente federado, obrigando ao surgimento de políticas públicas regionalizadas, isto é, que abranjam mais de um município ou estado limítrofes que, possuam o mesmo problema. Isto leva as soluções alternativas como a necessidade de formação de consórcios públicos ou outras formas de colaboração entre os entes públicos.

A questão econômica – suficiência de dinheiro – também é outro ponto vinculado ao anterior. Caso o ente público responsável pela implementação da política não possua os recursos necessários, poderá (e deverá) buscar financiamento junto a programas de apoio de entes políticos superiores (estados e união) ou até mesmo internacionais. Poderá ainda socorrer de parceria com a iniciativa privada, com ou sem o uso de incentivos fiscais, parcerias que vem ocorrendo na prática.

Juntamente com a implementação da fase de execução deve ocorrer a *fase de acompanhamento, monitoramento e avaliação*⁶ das políticas públicas em execução. Para Reinaldo Dias:

“A avaliação deve ser considerada um elemento fundamental para o sucesso das políticas públicas, não deve ser realizada somente ao final do processo, mas em todos os momentos do ciclo de políticas. Constitui uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais as ações tendem a produzir melhores resultados. A avaliação é um processo transversal a toda a política, implica a definição da finalidade, metodologia e como o processo de análise pode produzir informações válidas sobre o desempenho da política e consequente tomada de decisão com relação a possíveis modificações, continuidade ou exclusão de uma política ou programa público.”
(DIAS, MATOS, 2012, p. 84).

Existem diversos tipos e formas de avaliação que não serão discutidas neste texto, mas é necessário colocar que esta etapa das Políticas Públicas está a sofrer mutações. Até então, as avaliações de Políticas Públicas eram feitas – quando feitas – internamente. Do início deste século para cá, aumentaram as práticas de *accountability*, inclusive internacional, que leva a instituição de práticas avaliativas externas, especialmente nos caso em que há financiamento. As avaliações externas, prática cada vez mais comum, aumenta o grau de transparência e credibilidade das políticas públicas.

Encerrada a fase avaliação, inicia-se a última etapa que é a *fase de continuidade, reestruturação ou extinção* das Políticas Públicas. A continuidade decorre no caso dos problemas não terem se resolvido na sua integralidade ou, seja o caso de ampliação do

⁶ Na doutrina sobre Políticas Públicas existem quatros tipos de avaliações, que segundo FARIA (2005, p. 102): “a) instrumental; b) conceitual; c) como instrumento de persuasão; d) esclarecimento.”

combate aos problemas identificados nas etapas iniciais de formulação da Política Pública através da ação do Estado. A reestruturação decorre da correção de rumos necessária para a continuidade da Política Pública, problemas estes identificados na fase de avaliação ou, demandados no curso da fase de execução pelos atores sociais envolvidos. A extinção da Política Pública ocorre por alguns motivos como; a) resolução do problema; b) impossibilidade superação do problema; c) incorporação da uma política pública à outra.

A partir desta singela colocação sobre o que vem a ser Política Pública, podemos colocar que:

- a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- e) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- f) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Assim não é diferente com as Políticas Públicas de Inclusão Social. Esta é composta por uma série de ações isoladas do Poder Público as quais, reunidas, formam um conjunto de ações que representa a Política Pública de Inclusão Social.

Analisando com maiores detalhes a Política Pública de Inclusão Social, esta é composta de várias ações isoladas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Inicialmente há que analisar o significado da expressão “social”. Esta expressão

deve ser interpretada no seu sentido lato, não podendo se estancar em espécies determinadas como pobreza ou desemprego. Todas as espécies devem ser incluídas no gênero “social”. Por isso, inclusão social vem abranger qualquer ação que busque incluir aquele que foi marginalizado ou possui dificuldades de participar normalmente das questões sociais da vida cotidiana.

Temos com isso ações que buscam combater o desemprego, tais como programas de capacitação do trabalhador desqualificado ou, formação de mão de obra (Sistema “S”). Encontramos também programas de legalização do trabalho informal ou incentivos ao micro empreendedorismo, compreendo políticas fiscais e de capacitação. Há que se colocar também ações de geração de trabalho e renda pelo incentivo ao cooperativismo que, recentemente passou a ser a base organizativa de todo o setor de reciclagem pela lei 12.305/10, a qual obrigou todos os municípios a organizar programas de coleta de resíduos sólidos e destiná-los às cooperativas populares. Sem prejuízo temos os tradicionais Seguro Desemprego e o FGTS que pode ser sacado em caso de desemprego involuntário.

Estas ações somadas a outras, como as cotas – para portadores de necessidades especiais; mulheres ou; menores aprendizes – formam uma Política Pública de Inclusão Social pelo Trabalho.

Existem também ações estatais para proteger aquela pessoa que sequer consegue trabalhar – lupem proletariado segundo Marx – consistente nas políticas assistências como o conhecido Bolsa Família ou a recente política de inclusão para moradores de rua – Decreto 7.053/2009.

Em se tratando de artigo científico também é necessária a apresentação de críticas ao modelo brasileiro de Políticas Públicas. A principal crítica que trataremos aqui é referente ao modelo federativo do Brasil. Como notório, o Brasil possui um modelo federativo de três níveis – União, Estados e Municípios. Como em nenhum outro lugar do mundo, por aqui, o

Município possui autonomia política⁷ o que, significa na prática, autonomia financeira (não dependência) e liberdade de decisão política para execução de suas competências constitucionais.

No aspecto financeiro os municípios deveriam ser economicamente independentes, isto é, arrecadarem o volume de dinheiro suficiente para suportar suas obrigações não necessitando de repasses federais ou estaduais. O que ocorre na prática, porém, é a inviabilidade econômica de 95% dos municípios brasileiros os quais, não arrecadam o suficiente sequer para sua folha de pagamentos. Tal fato torna os municípios dependentes de repasses federais e municipais que ocorrem ou pelo repasse de tributos ou, pela criação de fundos que são distribuídos proporcionalmente ao desenvolvimento econômico do município.

Em que pesem as boas intenções de fortalecer o poder local, ainda mais no ânimo político da constituinte 87/88, a estrutura municipal também é inviável do ponto de vista de estrutura burocrática⁸.

⁷ No tocante a insustentabilidade econômica dos municípios devemos lembrar novamente o pensamento de Francisco Campos, radical opositor da autonomia municipal, para quem: *“A separação de economias é um factor essencial à autonomia administrativa; onde as economias não se distinguem de um modo absoluto, não pôde existir uma economia ilimitada; onde as economias se confundem, estabelece-se, naturalmente, uma administração comum; onde as economias participam de dois patrimônios distintos, affectados a pessoas distintas, deve a sua administração constituir-se pelo consórcio das pessoas interessadas na sua gestão. Ora, Sr. Presidente, a verdade é que não existem interesses que sejam exclusivamente peculiares ao município, pela simples razão de que os interesses, principalmente os de caracter econômico, são formações naturais, sujeitas á influencia da situação geral do Estado, e como formações naturais obedecem a leis naturais de attracção e de combinação, não estando subordinadas ás leis artificiaes de localização, pelas quaes se constituem os municípios como circunscripções territoriaes.”* (CAMPOS, 1940, p. 34).

⁸ Francisco Campos critica a autonomia política dos municípios constatando que o critério político de gestão municipal atrapalhar a gestão técnica do município o qual foi criado para somente executar no nível local, as funções de Estado: *A face propriamente politica das instituições municipaes, corresponderá a electividade da assembleia municipal. Querer levar mais adeante o critério político é desnaturar a funcção precipuamente administrativa do governo local, em que, ao lado de um órgão representativo, deve existir um órgão de natureza tecnica, destinado a defender contra o assalto dos partidos os interesses da communhão local. Como órgão tecnico, o executivo deve organizar-se independentemente do critério de representação política, pois que se não concebe a competência tecnica sujeita à lei da maioria, cuja idoneidade só se pode reconhecer no domínio pura ou especificamente político.”* (CAMPOS, 1940, p. 63)

Do ponto de vista burocrática, a estrutura criada para os municípios, é no mínimo estranha se comparada com os outros entes da federação (Estado e União). Por primeiro, em sendo um ente autônomo, deveria existir uma Câmara Legislativa que representasse os interesses dos municípios em face da União, ou alternativamente aos Estados, como o papel que o Senado Federal faz em relação aos Estados. É praticamente impossível pensar em um órgão legislativa único representando os quase seis mil municípios do país.

O segundo questionamento burocrático é referente a inexistência nos municípios, com exceção de São Paulo e Rio de Janeiro, de órgão de fiscalização das contas municipais. Não existe um órgão fiscalizatório in loco como ocorre na União e Estados e nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Isto é, não existe um Tribunal de Conta local. A fiscalização é feita no Tribunal de Contas estadual, que muitas vezes fica a centenas de quilômetros do município, tornando a fiscalização desprovida de elementos de realizada, reduzindo-a a uma mera análise de balanços contábeis.

A realidade mostra que quanto menor e mais distante da capital é o município, maiores são as chances de corrupção e malversação do dinheiro público.

Outra questão burocrática que demonstra a inviabilidade dos municípios é a ausência de um Poder Judiciário Municipal, ficando os municípios dependentes do Poder Judiciário Estadual ou Federal. Caso o Município fosse realmente autônomo, teria um Poder Judiciário próprio.

O que temos no Brasil é um federalismo cooptativo que concentra grandes poderes no governo central, em especial os poderes de tributação e político (na distribuição de competências), promovendo o esvaziamento dos Estados e Municípios, sendo o esvaziamento do Estado ocorrido no âmbito das competências e, dos Municípios do âmbito da arrecadação tributária.

A disparidade entre a estrutura jurídica do federalismo que prevê autonomia dos entes federados e, ainda por cima, torna o município ente federado; e a realidade dos fatos – inviabilidade política e econômica dos Estados e da maioria esmagadora dos municípios – dificulta sobremaneira a formulação de Políticas Públicas.

De um lado há uma rígida divisão de competências trazida pela Constituição federal, de outro lado há a incapacidade financeira de alguns Estados e dos municípios de arcarem com Políticas Públicas relacionadas às suas competências constitucionais. Somado a isto temos que muitos dos problemas sociais têm natureza regional, extrapolando o âmbito municipal ou mesmo estadual.

Não há previsão legal para formulação regional de Políticas Públicas o que, acaba por inviabilizar a efetividade das mesmas. A Constituição Federal prevê tão somente a possibilidade da criação de Regiões Metropolitanas (art. 25, § 3º) através de Lei Complementar Estadual, mas, não soluciona o problema da rígida divisão de competências entre os entes federados.

Políticas Públicas e participação das Empresas

A solução para o impasse das Políticas Públicas passa por uma reforma constitucional para ajustar a questão do regionalismo e da divisão de competências. Esta reforma constitucional não está na agenda política e, sequer é levantada no meio acadêmico, sendo poucos os artigos científicos sobre o assunto.

A participação de empresas nas Políticas Públicas é proposta paliativa até que ocorra a reforma constitucional. Embora temporária, permite-se que as Políticas Públicas funcionem.

A ordem econômica brasileira expressa no art. 170 e seguintes da Constituição Federal não traz elementos exclusivos da economia capitalista⁹, nem elementos exclusivos da economia planificada¹⁰, possuindo uma estrutura híbrida que denominamos “Capitalismo de Estado¹¹”, ou seja, um modelo contraditório que estrutura a economia para acumulação de capital, mas, esta estrutura é feita com participação da iniciativa privada.

Para Gilberto BERCOVICI (2011, p. 24):

“heterogênea e contraditória, pois é um Estado nacionalista cuja estratégia de acumulação é condicionada por sua inserção na economia internacional e depende, em muitos aspectos, da cooperação das empresas multinacionais, ou seja, é um Estado intervencionista que atua de forma profunda e transformadora em determinados setores, mas é limitado e insuficiente em outros.”

Temos no Brasil, a partir da Constituição de 1988 um modelo econômico que traz uma forte participação do Estado seja no planejamento seja na atuação direta através de monopólios e intervenções no domínio econômico e, também garante a coexistência de princípios liberais como livre iniciativa e garantia da propriedade privada.

Este sistema econômico misto (capitalista e socialista) ou denominado Capitalismo de Estado implica que, a atividade econômica liberal ocorre tão somente com a participação do Estado que regula (intervém) a atividade econômica liberal de alguma forma. Podemos colocar que *“a chamada mão invisível do mercado é o Código Civil, o qual cria, regula e dá existência à Economia”* (MENEZES, 2008, p. 89).

⁹ Propriedade Privada, Livre Iniciativa, Liberdade de Associação, Contratos, etc.

¹⁰ Monopólio, Planejamento Econômico, Empresa Estatal, Controle da Produção, Intervencionismo, etc.

¹¹ *“The word state capitalism (so runs the argument) is possibly misleading insofar as it could be understood to denote a society wherein the state is the sole owner of all capital, and this is not necessarily meant by those who use it. Nevertheless, it indicates four items better than do all other suggest terms: that state capitalism is the successor of private capitalism, that the state assumes important functions of the private capitalism, that profit interests still play a significant role, and that it is not socialism.”* (POLLOCK, 1998, p. 72)

A estrutura da ordem econômica brasileira pode, e de fato é, transportada para o campo das Políticas Públicas. O Estado e as empresas, sejam elas privadas ou públicas, possuem uma relação mutualística, dependendo uma da outra para existir. O Estado depende do setor privado para gerar riqueza e, o setor privado depende da regulação do Estado para produzir e obter lucro.

Esta relação implica que as Políticas Públicas dialogam com o setor privado, necessariamente. Por primeiro que, as empresas, dependendo do Estado como dependem possuem um papel social de destaque e, do ponto de vista ético tem o dever de contribuir para a melhoria da sociedade da qual pertencem e retiram seus lucros. Por segundo as estruturas das empresas e do Estado são politicamente integradas devido ao nosso modelo econômico, devendo, no caso das Políticas Públicas ocorrer o uso a estrutura das empresas para a implementação das ações estatais.

O caso tratado no artigo: Políticas Públicas de Inclusão Social, é o exemplo correto para analisar esta relação. A inclusão social, especialmente pela via do trabalho, depende da inclusão da pessoa na esfera produtiva da empresa. Sua capacitação profissional (treinamento de mão de obra) é voltada para a empresa. As políticas de proteção (portadores de necessidades especiais, mulheres, menores, negros) são feitas no contexto da empresa. As questões securitárias também protegem o trabalhador contra demissão pela empresa.

Não há como se falar em inclusão social sem participação da empresa.

Esta relação setor privado X Estado permite superar também as incongruências jurídicas que inviabilizam as Políticas Públicas no Brasil, incongruências estas decorrentes do pacto federativo que estabelece divisão de competências entre os entes federados e,

permitiu que os municípios se tornassem politicamente autônomos sem, contudo, possuir capacidade de financiamento de suas competências.

As empresas se transformam no polo integrador (agente de intermediação) da Política Pública, servindo, na maior dos casos, do local de execução da Política Pública, o *lócus* de contato entre povo e Estado, exercendo assim, sua função social.

A organização social do trabalho, é certo, foi moldada para atender a interesses de acumulação do capital, modulação esta que ocorreu pelo Estado. Assim como a economia liberal modelou a organização social (POLANYI, 2012, p. 211) esta tem o dever de auxiliar o Estado em todas suas Políticas Públicas, especialmente as inclusivas.

Considerações Finais

O mercado não é a finalidade existencial do setor privado mas, tão somente o meio para cumprir sua função social, qual seja, produzir e gerar riqueza. Por tais razões, omitida na maioria das vezes nos cursos de administração e economia, defende-se que o Estado e o setor privado (aqui entendido como instituição) são duas esferas independentes que não podem se relacionar ou, quando o fazem é de maneira odiosa.

O que deve ficar explícito neste artigo é que Estado e setor privado tem uma relação mutualística, um dependendo do outro para existir, especialmente no contexto político e jurídico da formação do Brasil.

A relação Estado X Setor Privado como demonstrado ao longo do texto deve ser levado em consideração no momento da elaboração e da execução de Políticas Públicas, questão que, fica demonstrada na análise das Políticas Públicas de Inclusão Social as quais, somente poderão ocorrer e, obter sucesso, se Poder Público e Setor Privada trabalharem conjuntamente.

Há que se reconhecer que o Estado não é inimigo do Setor Privado mas que, o Setor Privado pertence à uma Política Econômica criada pelo Estado e, está vinculado umbilicalmente a este, possuindo assim, deveres éticos e jurídicos para com o Poder Público e a Sociedade.

Referências Bibliográficas

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CAMPOS, Francisco. **Antecipações à Reforma Política**. Rio de Janeiro: José Olympio. 1940.

COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ, Manoel. **Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales**. Santiago: CEPAL, 2004.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas – Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 20, n. 59, 2005, págs. 97-110.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Economia e Mutação Constitucional**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

POLANYI, Karl. **Nossa Obsoleta Mentalidade de Mercado.** in LEVITT, Kari Polanyi (org.) *A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos.* Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, págs. 209-228.

POLLOCK, Friedrich. **State Capitalism: Its Possibilities and Limitations.** in ARATO, Andrew; GEBHARDT, Eike. *The Essential Frankfurt School Reader.* New York: Continuum, 1998, págs. 71-94.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.