

# diplomatie BRASIL

CIDADES CONTROLADAS

## Do welfare ao warfare state

Está havendo uma transmutação regressiva do social, com a presença de valores conservadores, uma articulação nefasta entre política e moralismo religioso, além do incentivo ao empreendedorismo individual e ao consumismo em detrimento de formas solidárias de sociabilidade e da existência de mecanismos de proteção social

por *Sonia Fleury*

A sociedade brasileira vive nas últimas três décadas o desafio de construir um país democrático, a depender da retomada do desenvolvimento econômico compatibilizada com a efetiva redistribuição social, dentro de um quadro de estabilidade institucional. Recentemente, o debate democrático tem se concentrado no pilar institucional, enfatizando a transparência e o arranjo entre os poderes da República, como se as questões culturais e redistributivas já estivessem equacionadas.

Ao contrário, constata-se que está havendo uma transmutação regressiva do social, com a presença de valores conservadores, uma articulação nefasta entre política e moralismo religioso, além do incentivo ao empreendedorismo individual e ao consumismo, em detrimento de formas solidárias de sociabilidade e da existência de mecanismos institucionais de proteção social pública. Esse movimento tem nos afastado cada dia mais dos ideais de democracia social que foram corporificados no texto constitucional. Essa transformação vem sendo feita sem alarde, mas com grande impacto, pois tem sido capaz de transformar o projeto original do Estado de bem-estar social (*welfare state*) em um Estado de gestão empresarial e militarizada (*warfare state*), cujas consequências políticas e sociais estão por ser avaliadas.

A construção da democracia brasileira tem como marco a Constituição Federal de 1988, em que se corporificou um projeto de democracia social que respondia aos anseios societários de construção de uma nova institucionalidade sob o primado da justiça social. O desafio de promover a inclusão social e a redistribuição de renda em uma das sociedades com maior nível mundial de desigualdade teve de enfrentar vários entraves, mas contou com a organização da sociedade civil em torno da reivindicação de direitos sociais e da construção de sistemas universais de proteção social, estruturados de forma descentralizada e participativa como requisitos fundamentais para a universalização da cidadania.

Com a criação da Ordem Social, pela primeira vez os direitos sociais deixavam de ser subsumidos no capítulo da Ordem Econômica, onde existiam exclusivamente como direitos do trabalhador, passando à condição de direitos universais da cidadania. No entanto, a institucionalização desse ordenamento constitucional se deu em um novo contexto político e econômico, com o predomínio dos ditames neoliberais de supremacia do mercado e das políticas de ajuste fiscal. Tais medidas implicaram a subversão das condições necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas que assegurassem a transformação dos *direitos-na-lei* em *direitos-em-exercício*.

Além das condições estruturais que sempre reproduziram desigualdade e exclusão social de forma persistente, concorreram para contaminar o modelo de Estado de bem-estar social desenhado para a democracia brasileira diferentes ordens de limitantes. Entre eles destacamos fatores culturais, com o predomínio dos valores individualistas e de consumo; ideológicos, com a valorização da lógica do mercado como melhor provedor de bens coletivos; políticos, fruto de um sistema organizado como presidencialismo de coalizão, o que terminou por aprisionar os partidos mais modernos na velha dinâmica de barganha de prebendas em troca de lealdade dos setores conservadores e religiosos, majoritários no Congresso; administrativos, em função da deterioração dos salários do funcionalismo público, perda de quadros qualificados e opção pela substituição de prestadores públicos por provedores privados; e econômicos, com a subordinação da política econômica à dinâmica especulativa financeira e às necessidades de controle inflacionário, o que se traduziu na adoção de elevadas metas do superávit fiscal ao lado da manutenção de altíssimas taxas de juros. Ambas as medidas foram responsáveis por aumento do déficit público e

redução do investimento, impacto negativo na atividade industrial, aumento da taxa de desemprego, além da incapacidade estatal de financiamento das políticas sociais.

A resultante da busca de construção de uma democracia social em condições tão adversas é hoje não apenas uma questão teórica em aberto, mas inspira também, no Brasil, as lutas políticas de resistência ao desmantelamento da proposta constitucional e a busca de novas estratégias de institucionalização das políticas sociais em situações desfavoráveis.

Ainda assim, muitos preceitos já foram desconstitucionalizados, em especial na área dos direitos previdenciários, que impõe custos mais elevados ao governo e aos empresários. O financiamento da seguridade sempre foi alvo de disputas e tensão, já que a destinação de fontes específicas para a formação de um orçamento completamente separado do orçamento fiscal e integrado apenas pelos gastos com previdência, saúde e assistência nunca foi efetivamente cumprida. Houve também uma reversão das prioridades desde as políticas universais em prol de novas políticas do tipo focalizadas, gerando um híbrido institucional nesse campo. Enquanto isso, outras diretrizes constitucionais, apesar de mantidas, não foram regulamentadas ou suficientemente respeitadas, dando espaço a novas articulações entre Estado e mercado, em especial no caso da saúde.

Ficou assim caracterizada a existência de uma espécie de institucionalidade oculta, já que interesses mercantis passaram a circular no interior dos sistemas públicos universais, cujo desenho original foi orientado pelo princípio da desmercantilização da proteção social. Essa condição de ocultamento da circulação de mercadorias, subsídios, lógica de gestão, compras de serviços e insumos, promiscuidade de inserções profissionais e dupla porta de entrada para usuários permite que, mesmo estando à margem da lei ou operando em suas brechas, essa institucionalidade favoreça interesses particulares em detrimento da dimensão pública das políticas sociais. O pior efeito do ocultamento é que ele não chega a ser tematizado na agenda governamental.

Essa prevalência do mercado se mantém e se amplia, mesmo diante da crise do neoliberalismo. A reação dos governos progressistas se fez sentir na busca da retomada do desenvolvimento econômico nacional, desta vez com ênfase no combate à pobreza, ainda que limitada pelo constante temor do retorno do desequilíbrio inflacionário.

Recentemente, foram tomadas medidas de políticas públicas voltadas para impulsionar o desenvolvimento, tais como: transferências de renda, distribuição de subsídios a setores industriais, aumento sustentado do salário mínimo e do crédito popular e ampliação do investimento público. Essas medidas expandiram tanto o consumo popular como a capacidade competitiva de alguns grandes grupos nacionais, fortemente apoiados por investimento público, além de seu poder de definição da agenda pública.

A redução da pobreza, fruto tanto do crescimento econômico quanto das políticas salariais e de assistência social, contribuiu para o clima de otimismo e de consolidação da institucionalidade democrática no Brasil. Já o impacto na diminuição da desigualdade foi enfraquecido pela constante negação do acesso da população mais pobre aos serviços públicos de qualidade em áreas como educação, saúde, transporte, saneamento e moradia.

Essa mudança de rumo no contexto pós-neoliberal não se caracterizou por sua superação ou pela retomada do projeto social-democrata. O social foi traduzido constitucionalmente na década de 1980 em termos de direitos universais de cidadania a serem assegurados por um Estado democrático, descentralizado, laico, participativo e com mecanismos solidários que deveriam se traduzir em um sistema tributário progressivo e em contribuições sociais exclusivas.

Já a resignificação do social a partir dos anos 1990 afastou-se dos sistemas universais dos direitos sociais, onerosos para um Estado endividado, e se transmutou em políticas e programas focalizados de combate à pobreza. Políticas sociais não falam mais de direitos coletivos, mas de necessidades e riscos familiares que devem ser enfrentados por meio de transferências condicionadas de rendas mínimas.

Essa disputa de significados sobre a qualificação do social é ideológica, mas também político-institucional. Em torno desses dois modelos se articularam duas coalizões com projetos distintos de sociedade. No entanto, essa disputa não é um jogo de soma zero, envolvendo perdedores e ganhadores dos dois lados. Institucionalmente, o modelo da seguridade social da Constituição de 1988 terminou por se impor, e as políticas focalizadas deixaram de ser uma alternativa às políticas universais, encontrando sua inserção institucional no interior de sistemas de políticas sociais que têm como referente a cidadania.

Já do ponto de vista político-ideológico, a disputa foi claramente favorável às políticas focalizadas, que ganham espaço na mídia como as principais responsáveis pela atual reestratificação social que culminou com ampliação da classe média. Em vez da noção de direitos como articuladora das relações e das normas que orientam as políticas, o que qualifica o social, nesse caso, é a capacidade de consumo dessa nova classe emergente. Compatível com uma representação de sociedade que cada vez mais valoriza o consumo e a ascensão vista da perspectiva do

empreendedorismo, a agenda pública passa a ser construída predominantemente por atores poderosos, como a mídia e o mercado. A política social adequada é vista como aquela que retira o pobre da situação-limite por meio de transferências públicas mínimas, de forma a aumentar seu poder de consumo sem desestimulá-lo ao trabalho. Sem representar também um custo demasiadamente alto para os empregadores ou comprometer o déficit público. Ao contrário, o combate à exclusão por meio de instrumentos de crédito e transferências é associado à capacidade de ampliação do mercado nacional e à redução da vulnerabilidade da economia às crises internacionais.

Porém, um novo movimento de redefinição do social começa a se configurar a partir da necessidade de enfrentamento da violência urbana e do que se convencionou chamar *cidade partida*, para designar a fratura social e jurídica entre as populações residentes em diferentes zonas urbanas. Medidas pontuais, como programas de urbanização, não conseguiram modificar essa situação de apartação, e o crescimento do domínio de narcotraficantes sobre os territórios das favelas terminou por gerar um medo generalizado, aumentado pela sensação de perda de controle estatal sobre a cidade, barbarizada pelas guerras entre facções de traficantes rivais.

O investimento da cidade do Rio de Janeiro em uma nova inserção internacional, disputando e vencendo a postulação para sede dos megaeventos, terminou por comprometer os três níveis governamentais com a urgência de equacionamento do problema da violência urbana, pelo menos na área mais rica e turística. A ocupação militar permanente de algumas favelas em posições estratégicas passou a ser adotada nos últimos anos, sob o nome de Unidade de Polícia Pacificadora (UPP).

Essa política de ocupação das favelas foi fortemente ancorada no apoio de grupos empresariais, na sua formulação, financiamento e execução. Ela tem prioritariamente um componente repressivo, militar e policial, que busca garantir a ocupação e o domínio estatal desses territórios e o controle sobre suas populações. No entanto, seu direcionamento é para a reforma urbana que se está processando rapidamente, com maciços investimentos públicos e privados, e grandes especulações na área de construção civil e imobiliária.

Já o componente social é representado por uma miríade de ações de órgãos, governamentais e não governamentais, que buscam capacitar a população da favela para uma melhor integração à cidade. O foco deixa de ser o pobre e suas necessidades básicas para se deslocar para o território com sua aglomeração habitacional subnormal e para a população favelada, cuja sociabilidade é tida como incompatível com a ordem e a formalização essenciais à vida na cidade.

O social é concebido como processo de aquisição de habilidades necessárias ao ordenamento dos comportamentos, das moradias, da sexualidade, dos laços familiares e comunitários, das expressões culturais. Os programas e atividades sociais visam ocupar os jovens e adolescentes para evitar que caiam na criminalidade, vista como fruto do ócio, e educar os demais no papel de consumidores e cidadãos que cumprem seus deveres de formalização e pagamento de impostos e serviços, além de capacitá-los para que possam desenvolver habilidades empresariais e, no caso de alguns, inserir-se de forma vantajosa no mercado.

A integração urbana toma a forma de inserção no mercado, na medida em que a própria cidade passa a ser concebida como mercadoria. O ideário de uma cidade participativa, que era parte do projeto de democracia social, cede lugar a um imaginário de cidade que se projeta no cenário internacional, como uma mercadoria que poderá ser vendida *em proveito de todos os seus habitantes*. Para isso, é preciso que as políticas públicas estejam estreitamente vinculadas aos interesses dos grupos empresariais que passaram à condição de sócios privilegiados do governo.

Os benefícios atribuídos à pacificação das favelas, em relação à presença armada do tráfico, são sentidos pela população da cidade e também pelos moradores das favelas. No entanto, a opinião pública desconhece os conflitos que se apresentam no cotidiano das favelas, onde a ordem repressiva passa a predominar sobre qualquer ordenamento jurídico existente, transformando essa conquista em um tipo de Estado de exceção, cidade de exceção, cidadania de exceção. Mas é preciso reconhecer que esse modelo decisório sem transparência, participação ou controle social é um modelo de gestão autoritária, que mina as bases da recente construção democrática brasileira, onde regime de exceção vira regra.

*Sonia Fleury*

Doutora em Ciência Política, professora titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape/FGV), onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública (Peep), ex-presidente do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e membro da Plataforma Política Social – Agenda para o Brasil do Século XXI.

**Palavras chave:** cidade, metrópole, segurança, pacificação, welfare state, política, polícia, conservadorismo, exclusão social, sociedade, desigualdade