

DEMOCRACIA, DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

SONIA FLEURY¹

Uma necessidade que se impõe nos dias atuais é a retomada da discussão acerca das possíveis relações entre crescimento econômico, progresso técnico e arranjos institucionais que favoreçam o desempenho institucional ao mesmo tempo em que assegurem uma distribuição social mais igualitária do poder, garantindo maior equidade na distribuição da riqueza e a sustentabilidade dos recursos naturais e culturais. Neste artigo vamos tratar estas relações a partir das transformações que ocorreram nas próprias concepções centrais de desenvolvimento e de democracia, buscando, compreender as razões pelas quais arranjos institucionais mais ou menos descentralizados passaram a ser enfatizados como requisitos para permitir maiores possibilidades de desenvolvimento em contextos democráticos. O desafio de tratar estas questões em um contexto de globalização da economia, diversificação e segmentação social nos leva a ter como eixo da discussão a construção de uma esfera pública plural e inclusiva, como condição de governabilidade democrática em uma sociedade capaz de recriar aqueles fundamentos que são imprescindíveis para cimentar a coesão social.

1 - CAPITALISMO, AUTORIDADE CENTRAL E QUESTÃO NACIONAL

A idéia do desenvolvimento esteve sempre associada à expansão das formas capitalistas de produção e às suas conseqüências em termos do progresso técnico, da acumulação de riquezas e do desenvolvimento institucional. Polanyi (1980:139) denominou duplo movimento os princípios organizadores da sociedade moderna, quais sejam o liberalismo econômico ou estabelecimento do mercado auto-regulável e a autoproteção social ou planejamento. Recusando uma explicação do desenvolvimento baseada na luta de classes, este autor, no entanto, reconhece que cada um dos princípios organizadores da sociedade tem objetivos institucionais específicos e está apoiado por forças sociais definidas, usando métodos próprios.

Aproximando-se do conceito gramsciano de hegemonia como direção moral da sociedade, identifica o desenvolvimento como explicado pela habilidade das classes em conseguirem apoio fora de seu grupo e dos interesses seccionais, dependendo de sua capacidade de executar tarefas estabelecidas por interesses mais amplos do que o seu próprio, relacionando assim os interesses seccionais com uma situação total. “Os interesses seccionais têm de estar relacionados a essa situação total, em última instância, para tornar bem clara sua função no desenvolvimento social. Os meros interesses de classe não podem,

¹ Doutora em Ciência Política, Professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa da Fundação Getúlio Vargas, onde coordena o Programa de Estudos da Esfera Pública-PEEP
www.ebape.fgv.br/pp/peep
sfleury@fgv.br

portanto, oferecer uma explicação satisfatória para qualquer processo social de longo prazo... Assim, em última instância, é a relação que uma classe tem com a sociedade como um todo que delimita a sua parte no drama. Seu sucesso é determinado pela amplitude e variedade dos interesses, além dos seus próprios, que ela é capaz de servir” (Polanyi 1980: 156) .

Para este autor, enquanto os interesses econômicos são naturalmente seccionais, os interesses sociais são aqueles que permitem a transcendência desde os interesses egoístas de uma classe em direção aos interesses gerais da sociedade. Esta visão nos encaminharia a ver o desenvolvimento como produto do progresso técnico e também das formas estatais de regulação e redistribuição que permitisse a incorporação de amplos interesses sociais, ou seja, da construção da democracia social. Desta forma, puderam conviver os dois princípios contraditórios de organização da sociedade, um deles voltado para o estabelecimento do mercado auto-regulável que atendia aos interesses de classe dominante, enquanto o “outro princípio da proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva” requeria uma legislação protetora e a intervenção estatal.

A discussão acerca do desenvolvimento como fruto de um acordo cultural e pacífico ou como expressão da luta de classes é também apontado por Rosa de Luxemburgo (1988) comparando as diferentes perspectivas de Kautsky e Marx. No entanto, ambos são apontados como coincidentes ao ver o destino da humanidade dentro do desenvolvimento histórico como uma tendência contrária à fragmentação, fazendo com que as sociedades primitivas percam sua autodeterminação ao subordinarem-se à lógica do desenvolvimento capitalista e da política internacional.

“Não há dúvida de que a centralização interna da economia capitalista, isto é sua tendência para a concentração e fusão territorial, estatal, econômica, legislativa, administrativa, jurídica, militar, etc., constitui uma das principais tendências do desenvolvimento capitalista em todos os países” (Luxemburgo, 1988: 81). Lembra ainda que os séculos XVI e XVII foram o cenário de contínuas lutas entre as tendências centralistas do absolutismo e as seqüelas do regionalismo feudal e que o absolutismo desenvolveu-se em duas direções: uma que se caracteriza pela absorção das funções e atribuições das assembléias e dos autogovernos urbanos. A segunda, uniformizando a administração em todo o território nacional mediante a criação de novos poderes centrais na administração e no sistema jurídico, e o estabelecimento dos novos códigos civil, penal e comercial (Luxemburgo, 1988: 83).

A unidade orgânica do feudalismo entre economia e política foi rompida com o deslocamento da coerção político-legal, de forma ascendente, para uma cúpula centralizada e militarizada, que caracteriza o Estado Absolutista (Andersen, 1984). O capitalismo imprimiu uma forte centralização estatal em todos os campos da vida social e, portanto, o centralismo que derrotou a dispersão feudal e o regionalismo foi considerado uma manifestação do progresso histórico que recebeu a denominação de “despotismo esclarecido” na Europa do século XVIII. A concentração e centralização ocorreram tanto em relação ao poder estatal quanto em relação à classe operária o que, para Luxemburgo (1988:84) explicaria a razão do movimento socialista levar implícito o mesmo caráter centralista que a sociedade e o Estado burgueses.

No entanto, o centralismo requerido para gerar a necessária homogeneidade na expansão capitalista se tornará prontamente um despotismo obscurantista, burocrático e policial, entrando em contradição com a exatidão e a eficácia exigidas na produção. “A economia burguesa exige das repartições públicas uma sutileza e uma capacidade de adaptação tais

que a burocracia centralista, rígida e estereotipada por natureza, é incapaz de dar. Daí, parte a necessidade de se corrigir o rumo da moderna centralização, e assim, surge simultaneamente uma tendência natural para o autogoverno local. Este tipo de instituição oferece a possibilidade de uma mais adequada adaptação do aparelho estatal às necessidades sociais, mas também, devido à influência direta e à co-participação da sociedade nas funções públicas” (Luxemburgo, 1988:108)

Portanto, o autogoverno aparece como complementar às necessidades de unificação político-estatal, de uniformização da legislação e também de centralização da administração do Estado, não significando, para Rosa de Luxemburgo, a eliminação do centralismo estatal, mas seu complemento necessário. Se bem Rosa de Luxemburgo vê o arranjo complementar entre autoridade central de governos locais autônomos como uma resposta à necessidade de maior adaptação do aparato estatal às necessidades sociais em busca de maior eficácia, ela não relaciona esta junção entre arranjo institucional e desenvolvimento do capitalismo com a democracia. Já Bendix (1974:29) , no entanto, considera que o fato decisivo da formação do Estado nacional é o exercício ordenado da autoridade pública no âmbito de uma nação, mas que a subordinação dos interesses privados aos interesses públicos só é aceita em troca de determinados direitos públicos. A formação da comunidade política e o acatamento das regras que permitem o exercício da autoridade não quer dizer a existência de um consenso nacional, somente indicando que os dissensos existentes não chegam a articular-se e existe espaço para negociações.

Didaticamente, Bendix (1974:17) propõe que o estudo da mudança social deve designar como industrialização às transformações econômicas geradas por uma tecnologia aplicada. Por modernização designa as mudanças sócio-políticas que acompanharam a industrialização, tais como a urbanização, mudanças na estrutura ocupacional, mobilidade social, desenvolvimento educativo e a passagem das instituições absolutistas para os governos responsáveis e representativos, do Estado liberal para o Estado do Bem-Estar. Já o termo desenvolvimento é reservado para fazer referência a mudanças conexas em ambas esferas.

A relação entre desenvolvimento e democracia nunca foi completamente clara, já que argumentos e evidências são, freqüentemente, levantados em direções contraditórias. A hipótese sustentada pela teoria da modernização, para a qual uma rápida modernização pode levar a uma revolução das expectativas crescentes, colocaria o desenvolvimento econômico como condição de possibilidade de preservação da democracia política.

Para Lipset (1967:50 citado por Limongi, 1997) a democracia estaria diretamente relacionada com o nível de desenvolvimento econômico, pois quanto mais próspera for a nação, maiores são as probabilidades de ela seja democrática, pois “só numa sociedade em que relativamente poucos cidadãos vivam no nível de pobreza real, poderá existir uma situação em que a massa da população inteligentemente participe na política e desenvolva a autodisciplina necessária para evitar sucumbir aos apelos de demagogos irresponsáveis”.

A riqueza diminui os estorvos tanto públicos quanto particulares, e facilita a acomodação social. A educação faz aumentar o número de profissionais qualificados e o grau de sofisticação dos cidadãos. O crescimento econômico incrementa a classe média, baluarte da democracia estável e eficaz. A estabilidade da democracia decorreria, pois, das transformações levadas a cabo na estrutura social pelo avanço da modernização, o que leva Limongi (1997:14) a concluir que processos propriamente políticos não afetariam a chance da democracia, neste tipo de explicação.

As numerosas críticas à teoria da modernização desenvolvidas a partir dos anos 70, por diversos autores, terminaram por leva a conclusão de que não há um nível particular desejável de desenvolvimento econômico que se constitua em um pré-requisito para a democracia (Altman, 2001)². Por outro lado, a hipótese de que um regime autoritário seria necessário em certa fase do desenvolvimento é refutada por Amartya Sen (2000:177) que, analisando as evidências das investigações sobre a relação entre estes dois fenômenos, conclui: “Na verdade há poucas evidências gerais de que governo autoritário e supressão de direitos políticos e civis sejam realmente benéficos para incentivar o desenvolvimento econômico. ...Estudos empíricos sistemáticos não dão sustentação efetiva à afirmação de que existe um conflito entre liberdades políticas e desempenho econômico...Tudo sopesado, a hipótese de que não existe relação entre os dois fatores em nenhuma das direções é difícil de rejeitar”.

Por um lado, encontramos os estudos empíricos, em uma perspectiva cross-country , que levam, por exemplo, Barro (1998:119) a afirmar a importância dos direitos civis, políticos e sociais como condição de possibilidade e também como limite ao crescimento:

“The data now available for a broad panel of countries over thirty years provide the information necessary to isolate determinants of economic growth. With respect to government policies, the evidence indicates that the growth rate of real per capita GDP is enhanced by better maintenance of the rule of law, smaller government consumption, and lower inflation. Increases in political rights initially increase growth but tend to retard growth once a moderate level of democracy has been attained. Growth is also stimulated by greater starting levels of life expectancy and of male secondary and higher schooling, lower fertility rates, and improvements in the terms of trades.”

Já os estudos de tipo comparativo que trabalham com uma perspectiva temporal (Bendix, 1974; Barrington Moore, 1966), tendem a romper com a visão prevaente de que existe uma única via para o capitalismo, que caracterizaria as etapas do processo de modernização, e buscar os determinantes das diferentes rotas encontradas em casos históricos. A relação entre as classes aparece, na obra de Barrington Moore, como o fator determinante da via de modernização adotada em cada país. Embora todas as vias conduzam à transição a uma economia moderna, apenas aquela onde a burguesia conduziu este processo de forma hegemônica levaria ao capitalismo liberal. Outra via, baseada em uma aliança reacionária entre as classes agrárias e a burguesia emergente, levaria ao fortalecimento do poder Estatal e a um processo de modernização conservadora, que terminaria na instabilidade democrática e na tendência ao fascismo. A terceira via, cujo papel protagônico é do campesinato, levou ao comunismo.

Ainda que o tema do arranjo institucional mais ou menos descentralizado não seja uma das preocupações do autor, pode-se inferir que a via da revolução liberal tende à descentralização e à democracia enquanto que a via da modernização conservadora tenderia à maior centralização e ao autoritarismo.

Bendix (1966:21/22) formula sobre o tema uma proposição geral: "ali onde a industrialização é obra de uma nascente classe empresária, é provável que esta classe busque o reconhecimento social dos grupos governantes ao mesmo tempo que suas idéias e

² Altman, David (2001) – “Democracia política y desarrollo económico: ¿ Existe alguna relación?” in Instituciones y Desarrollo, <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/>

O autor inclui entre os críticos da teoria da modernização Coleman, Cardozo e Faletto, Wallerstein, Rustow , O’Donnell e Barrington Moore.

atividades econômicas desafiem muitos aspectos das tradições destes grupos. ... Quando a industrialização tem lugar em um país com um regime centralizado e autocrático, a classe empresária buscará o reconhecimento de suas atividades econômicas por parte do governo especialmente sob a forma de privilégios que facilitarão tais atividades”.

Outro autor que contribuiu para discutir o tema do desenvolvimento dentro de uma perspectiva que valoriza os processos políticos foi Robert Dahl (1997) que identifica dois eixos de análise do processo de modernização: a liberalização e a inclusão. As duas vias identificadas pelo autor decorrem do fato de partindo de um mesmo ponto que corresponde a uma hegemonia fechada de uma oligarquia exclusiva poder-se adotar seja a via na qual a liberalização precede a inclusão ou, ao contrário, a via na qual a inclusão precede a liberalização. O ponto central, por trás desta análise é a importância da existência de uma sociedade pluralista que geraria a competição entre as oligarquias ou, no caso de sua inexistência, ocorreriam condições para levar a que a oligarquia fechada viesse a se tornar inclusiva. Dahl (1977:53) conclui que “a seqüência mais comum entre as poliarquias mais antigas e mais estáveis tem sido alguma aproximação do primeiro caminho, isto é, a política competitiva precede a expansão da participação”. Neste sentido, o autor aponta a via da competição entre as elites como passo crucial para uma posterior inclusão que assegure a governabilidade democrática.

Já a relação entre desenvolvimento socioeconômico e democracia é problematizada por este autor por ser altamente complexa, comportando sempre muitos casos desviantes. Ele admite que existe um limiar de pobreza abaixo do qual a chance da política competitiva existir é muito fraca. Também não se aventura a restabelecer uma direção causal quando a relação entre desenvolvimento e poliarquia ocorre. Porém, estabelece certos condicionantes sociais econômicos, necessários para a manutenção de um regime político competitivo, que são:

- “o fornecimento de alfabetização, educação e comunicação;
- a criação de uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada;
- o impedimento de desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país”. (Dahl, 1997:85)

Embora o foco desta análise seja centrado no desenvolvimento político, a eficácia do arranjo institucional estatal apenas aparece relacionada ao papel dos partidos políticos e à relação executivo e legislativo, não trazendo contribuição para pensar o papel do Estado no desenvolvimento e a descentralização.

Já na teoria do desenvolvimento que se iniciou nos anos 50 e 60, estava clara a premissa de que os aparelhos de Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural, seja assumindo como principal encargo a aceleração da industrialização, seja desempenhando um papel na modernização da agricultura e no fornecimento de infra-estrutura necessária à urbanização. Para Evans (1993:107) a experiência das décadas subseqüentes aviltou a imagem do Estado como principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem do aparelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento.

Esta mudança foi decorrente do fracasso do Estado em realizar as tarefas da agenda de promotor do desenvolvimento, de alterações reais nesta agenda, além do estabelecimento de um clima ideológico compatível com as políticas de ajuste estrutural que predominaram no último quarto do século passado. Para Evans, no entanto, a visão do Estado como problema está mal colocada, pois ele permanece central no processo de mudança estrutural. O que deveria, a seu ver, ser tratado, é quais as características estruturais dos Estados desenvolvimentistas são responsáveis por um desempenho eficaz.

A resposta encontrada é dada pela autonomia inserida que caracterizou esses Estados durante os períodos mais marcantes de seu crescimento industrial: um projeto partilhado por um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados que podia fornecer informações úteis e implementação descentralizada (Evans, 1993:107). **Ou seja, a junção entre coerência corporativa de burocracias weberianas, que se beneficiam tanto de extraordinárias capacidades administrativas quanto se utilizam de elementos não burocráticos, como redes informais ou raízes históricas, para se impor seletivamente às forças de mercado e implementar um projeto transformador estratégico.**

Evans (1993:136) define a autonomia inserida (embedded autonomy) como sendo um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas. Assinala, no entanto que só uma estrutura administrativa do tipo weberiano pode impedir que estes laços se desvirtuem em clientelismo e corrupção. Ou seja, é a combinação de inserção e autonomia que funciona, e não cada uma por si. No entanto, isto não significa uma ênfase na centralização, pois

A ênfase na burocracia Weberiana, com sua ascensão por mérito e seguimento às normas legais de procedimento não nos permite deduzir se isto implicaria uma estrutura mais ou menos centralizada. Até porque, Evans (1993:137) identifica a autonomia inserida que caracterizou os Estados desenvolvimentistas como parte da relação Estado-sociedade, durante os períodos mais marcantes de seu crescimento industrial, sendo decorrente de um **caracterizou-se pela existência de um** projeto partilhado por um aparelho burocrático altamente desenvolvido e um conjunto relativamente organizado de atores privados que podia fornecer informações úteis e implementação descentralizada (Evans, 1993:137).

No entanto, existe uma longa tradição teórica que opôs política ao planejamento, vendo na primeira a expressão dos interesses sociais e no segundo a administração racional, o que, nas palavras de Cardoso (1975) só vem a ser desfeita com a contribuição de Mannheim, quando este teórico sistematiza os problemas que surgiram da planificação democrática, na qual se tratava de conciliar a liberdade como movimento irracional de um sujeito indeterminado com a antecipação racional do curso das ações e opções.

Seguindo as análises de Weber sobre a tendência à crescente burocratização do mundo moderno, Cardoso (1975:166) a vê, ao mesmo tempo, como vinculada à organização democrática, já que ela “é, antes de mais nada, o instrumento pelo qual se pode compatibilizar, no plano político, a igualdade formal requerida pela cidadania: como fundamento de um tipo de dominação, ela permite nivelar interesses e garante a impessoalidade formalista, que se requer para a garantia das oportunidades iguais”.

O planejamento passa a ser visto como uma resposta política e técnica para o desafio das sociedades industriais de massa, o que dependerá da flexibilidade relativa do quadro administrativo para responder às pressões do sistema político, bem como da consistência do consenso que embasa as ações estatais.

A necessidade de homogeneizar o domínio legal sobre o território nacional constituindo uma autoridade política central, ainda que complementada por governos locais autônomos e organizações da sociedade, coloca a questão da construção de uma identidade coletiva que se estrutura como poder material em um estado-nacional. A existência de um projeto nacional de desenvolvimento foi condição importante para construção deste vínculo entre crescimento econômico, autoridade central e identidade nacional. A formação da mentalidade do desenvolvimento corresponde à possibilidade da apresentação do

desenvolvimento como projeto social, ao mesmo tempo em que o ponto imediato de referência é deslocado para a nação, enfatizando as suas potencialidades de engrandecimento e de riqueza. (Limoeiro, 1977:190)

Considerando “a aparelhagem estatal como instrumento e expressão organizacional acabada de uma coletividade nacional subjacente, capaz de afirmar-se eficazmente como centro de poder em todo o âmbito territorial da coletividade e no plano internacional” (Reis, 1993:146) devemos nos perguntar sobre as condições institucionais e político-sociais que permitem a perseguição eficiente daquilo que se costumou denominar projeto nacional de desenvolvimento. Segundo Fabio Wanderley Reis (1993: 152) a idéia do projeto nacional vincula problemas materiais e econômicos com problemas de identidade e repõe a questão do arranjo político e institucional eficiente do aparato estatal. Ele também se pergunta (Reis, 1993:150) se um projeto nacional é, necessariamente, nacionalista?

O nacionalismo que predominou na América Latina a partir da metade do século passado foi criticado pela esquerda por supor a afirmação dos “interesses nacionais” no plano econômico, por contraste aos interesses seccionais das classes sociais. Denunciado como ideológico, no sentido de gerar uma “falsa consciência” acerca do consenso desenvolvimentista, este projeto aproxima-se, no entanto, da visão social-democrata, que se coloca para além dos interesses antagônicos das classes. Neste sentido, foi visto como sendo uma ideologia que obscurecia o conflito de interesses ao afirmar a vontade do povo identificada com um projeto de crescimento econômico consensual, capaz de contemplar todos os interesses em jogo no âmbito nacional. Supunha, portanto, que ao superar os problemas materiais de produção da riqueza e incorporação de tecnologia, todos os agentes sociais seriam igualmente beneficiados. Desta forma, era possível vincular as condições materiais com a construção da identidade coletiva nacional e a conseqüente conformação das individualidades.

O desenvolvimento é visto, fundamentalmente, como um processo de modernização, tanto das relações tradicionais quanto das formas de pensar e dos métodos tradicionais de produção, substituindo a aceitação do mundo como ele é pela idéia da mudança a partir de ações que visam estes fins (Stiglitz, 2000:94). Portanto, exige um cambio de disposições e mentalidades dos agentes sociais, além de uma nova e adequada institucionalidade.

Lechner (2000) chama atenção para a lacuna apresentada pelas teorias que tratam a modernização e a subjetividade como sendo dois processos autônomos: enquanto o liberalismo aposta na complementaridade espontânea entre ambos, para a social democracia esta se constrói por meio do Estado. No entanto, assinala que a tensão entre modernização e subjetividade sempre estará colocada para a sociedade moderna, pois a mudança é sempre, em algum grau, ameaçadora para os agentes sociais. Especialmente quando, recentemente, o Estado vem a perder seu papel central na condução do processo de modernização, sendo substituído pelas forças de mercado, o que gera problemas crescentes de identidade, solidariedade e segurança crescentes.

Emerge, nos dias atuais, o que Stiglitz (2000:95) chamou de paradigma integral do desenvolvimento em contraste com o paradigma dominante a partir da metade do século XX, que se centrava em maior medida em certos temas econômicos e, de forma especial, nos aspectos distributivos. Se o desenvolvimento representa a “transformação” da sociedade, uma mudança que vai das tradicionais relações, formas de pensar, de abordar as questões de saúde e educação, e dos métodos tradicionais de produção, a novas formas “modernas”, os indicadores de desenvolvimento não podem ser pensados em termos exclusivamente econômicos.

Da mesma forma, Arrighi (1997:209) assinala a necessidade de se abandonar o postulado de que industrialização é o equivalente de desenvolvimento, mostrando a distancia entre industrialização e bem-estar e introduz os conceitos de riqueza democrática e oligárquica para qualificar o desenvolvimento. No primeiro caso, os recursos estariam disponíveis para todos, em relação direta com a intensidade e eficiência de seus esforços. Ao contrário, a riqueza oligárquica nunca estará disponível para todos, não importa quão intensos e eficientes são seus esforços.”(Arrighi, 1997:216)

Hanzel Henderson, (1991:81-85) afirma ser impossível pensar a questão do desenvolvimento, nos dias atuais, a partir de processos de industrialização que se dariam em nações soberanas, porque, países que enfrentam problemas de fome, estão endividados e ecologicamente devastados, começam a perceber que o modelo europeu de industrialização foi um caso único na histórica. Além disso, nos dias de hoje, a mudança social e a reestruturação geral das nações e de suas instituições estão sendo impelidas por pelo menos seis processos massivos de globalização: 1) tecnologia e produção; 2) trabalho, emprego e migração; 3) finanças, informação e débito, e o fator novo de que o dinheiro e a informação agora se tornaram intercambiáveis; 4) o alcance global das armas militares e a corrida armamentista; 5) os impactos humanos sobre a biosfera planetária e 6) a emergência de uma cultura global e padrões de consumo globais.

Conseqüentemente, novas interdependências estão levando às atuais reestruturações e realinhamentos entre as nações, com redução de sua soberania. Trata-se da emergência de um novo padrão que Castells (2001:353) chamou de descentralização do Estado-Nação numa esfera de soberania compartilhada que caracteriza o cenário político de mundo de hoje. Esta mudança provoca um deslocamento da centralidade da autoridade estatal que foi típica do industrialismo, para comportar redes de poder que envolvem Estado e sociedade, níveis central e local.

Cada vez mais o debate sobre o desenvolvimento caminha no sentido de buscar outros indicadores que possam dar conta destas mudanças. O conceito de desenvolvimento sustentável passa a simbolizar esta mudança, desde uma perspectiva econômica e industrial do desenvolvimento, para pensá-lo em termos sócio-ambientais.

Para Thomas e outros (2001:2-3) “o desenvolvimento diz respeito ao povo e seu bem-estar, o que envolve a habilidade para delinear suas vidas. De acordo com isso, o desenvolvimento deve ser, inclusive, das gerações futuras e da terra que irão herdar. Deve-se comprometer as pessoas, pois sem a participação delas nenhuma estratégia pode ter resultado duradouro. Esta noção de desenvolvimento como bem-estar significa que medidas de desenvolvimento devem incluir não apenas taxas de crescimento, mas a dispersão, a composição e a sustentabilidade daquele crescimento... Em uma avaliação ideal do desenvolvimento, o progresso deveria ser medido pelos avanços humanos e ambientais, antes de considerar indicadores intermediários, tal como o PIB”.

Estas novas concepções são herdeiras do pensamento de Amartya Sen, pensador que influenciou fortemente a mudança do conceito de desenvolvimento e os seus indicadores, tanto no meio acadêmico quanto nas agências de cooperação internacionais. Sen (2000) trata o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. 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. Adota um enfoque normativo que vê a justiça em termos de liberdades individuais e que implica em alterações profundas na sua compreensão e nos

modos e meios de promovê-lo. Assim, assume-se uma posição política clara de promover a remoção das privações de liberdade que podem afligir os membros da sociedade.

A análise do desenvolvimento apresentada por Sen (2000:35) considera as liberdades dos indivíduos - liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora -os elementos constitutivos básicos, tratando-as a partir da expansão das “capacidades” (*capabilities*) das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. Ele conclui que essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. Assim, a expansão das liberdades individuais é valorizada tanto em termos da pessoa quanto dos resultados que pode gerar, sendo ambas dimensões consideradas cruciais para a avaliação do desenvolvimento da sociedade.

Quais são as relações, neste paradigma do desenvolvimento sustentável, entre os arranjos institucionais e processos democráticos?

Se no paradigma anterior a democracia tinha como pré-requisito um certo nível de desenvolvimento econômico ou era vista a partir das mudanças na estrutura social que a industrialização provocava, agora a democracia é colocada como condição inerente do desenvolvimento. No entanto, a discussão sobre que tipos de arranjos institucionais são mais eficazes e têm efeitos mais importantes e duradouros tem sido escassa na ciência política. A insegurança em relação a estes temas seria decorrente, segundo Przeworski (1994:58 e 60) do fato da democracia poder ser um efeito conjunto de condições e instituições, concluindo que a democracia estável requer governos suficiente forte para exercer o poder com eficácia, mas suficientemente fracos para não conseguir governar contra os interesses mais importantes. Com relação aos vínculos entre democracia e desenvolvimento do capitalismo Przeworski (1989:61) encontra que, nas sociedades capitalistas, sendo os governos estruturalmente dependentes do capital, existe um compromisso básico entre os social-democratas e o capital privado que se expressa desta forma: “os social-democratas abrem mão da abolição da propriedade privada dos meios de produção em troca da cooperação dos capitalistas na elevação da produtividade e na distribuição dos ganhos”. Estas seriam as bases materiais do compromisso de classes que compatibilizariam desenvolvimento capitalista de um consenso social democrata.

Diferentes autores enfatizam o processo democrático como um meio de gerar consenso, criticando a visão estreita da democracia como unicamente o ato de votar e propondo a ampliação dos processos deliberativos, considerando que não se pode tomar as preferências individuais independentemente da discussão pública.

Para Sen (2000:185), a relação entre desenvolvimento e democracia é vista desde a perspectiva de que a democracia é tomada como sendo um componente essencial do processo de desenvolvimento, seja por sua importância intrínseca, seja por suas contribuições instrumentais e ainda por seu papel construtivo na criação de valores e normas compartilhados.

Thomas (2001:3 e 181) e outros afirmam que uma compreensão adequada de quais são as necessidades econômicas requer discussão e diálogo. Portanto, os direitos políticos e civis, especialmente os relacionados à garantia de discussão, debate, crítica e dissensão abertos, são centrais para os processo de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas. Esses processos são cruciais para a formação de valores e prioridades.

Stiglitz (2001) afirma a necessidade de se assegurar a sustentabilidade política do desenvolvimento por meio da mais ampla de participação. Os processos participativos

devem compreender tanto o diálogo aberto como o amplo e ativo compromisso cidadão. Isto requer que os indivíduos tenham voz nas decisões que os afetam. Para tanto, é necessário que o governo assegure a vigência do Estado de direito, impeça o monopólio do controle dos meios de informação, assegure processos eleitorais abertos, preste contas dos seus atos e permita que os cidadãos tenham opiniões formadas sobre as políticas que são críticas para suas vidas e o bem-estar do país. Igualmente, será necessária uma forte política redistributiva que evite uma elevada concentração de riqueza e poder, o que se traduziria, quase que inevitavelmente, em tentativas de influir politicamente, impedido a participação igualitária.

Ao assumir que a democracia participativa condiciona o desenvolvimento e lhe dá sustentabilidade, o autor refuta as críticas à ineficácia da participação e a suposição de que em períodos curtos de tempo e para objetivos bem definidos, o controle centralizado pode ser uma forma organizativa mais efetiva. Stiglitz (2001:111), conclui que “os processos abertos, transparentes e participativos são fatores importantes na transformação que supõe o desenvolvimento, tanto para o desenvolvimento econômico sustentável como para o desenvolvimento social, que deveriam ser considerados como um fim em si mesmo e como um meio para um crescimento econômico mais rápido”.

Esta perspectiva de associação de desenvolvimento sustentável com democracia deliberativa impõe um arranjo institucional descentralizado, como afirma Henderson (1991:124): “o ponto comum das novas abordagens... é que o desenvolvimento sustentável deve começar em nível local, com os movimentos populares e a agricultura básica, e não se impor de cima para baixo como no industrialismo. Neste sentido, o enlace entre desenvolvimento sustentável e democracia participativa se dá com a recriação do Estado local e a institucionalização de novos padrões de governança local”.

Todas estas mudanças se voltam para entender o desenvolvimento de uma forma nova, que está voltada para a ampliação da esfera pública e expansão da cidadania, em processos globalizados que, ao mesmo tempo, recriam o nível local em novas formas de co-gestão, envolvendo Estado e Sociedade.

Arrighi(1997: 50) projeta um cenário de conflitos já que a industrialização da semi-periferia e da periferia foi, em última análise, um canal, não de subversão, mas de reprodução da hierarquia da economia mundial, embora tenha alterado as condições de acumulação em escala mundial e participado da revolução social que produziu o poder social do proletariado. Se bem, esta combinação de poder social proletário e privação relativa está na raiz da “crise geral de ditaduras” que varreu a semi-periferia nas décadas de 70 e 80, o acirramento dos conflitos nas periferias pode tanto levar ao caos sistêmico como criar, na periferia, novas formas de democracia popular capazes de estabelecer as bases de um sistema mundial menos explorador e excludente.

2- BRASIL: DESENVOLVIMENTO E EXCLUSÃO

A característica mais marcante do processo de crescimento experimentado pelo Brasil no século XX, foi a capacidade de conciliar um ritmo espetacular de crescimento econômico com a preservação de um dos mais elevados padrões de desigualdade e exclusão social do mundo. Enquanto a riqueza produzida no país, medida pelo PIB, multiplicou-se 110 vezes de 1901 a 2000, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, teve uma ligeira alta desde que

começou a ser medida, sendo de 0,5 em 1960 e elevando-se para 0,59 em 1999 (IBGE, 2000).

Este padrão de crescimento sem inclusão, levou a uma enorme concentração da renda, sendo que, em 2001, enquanto os 50% mais pobres se apropriavam de apenas 14,3% da renda nacional, o 1% mais rico apropriava-se de 13,3% do total de rendimentos. A concentração da terra é, todavia pior, já que do total de imóveis rurais cadastrados, apenas 1,61% detinham, em 1998, 52,90% da área total destinada à agropecuária, sendo que 40% deste total são mantidos na forma improdutiva, como reserva de valor.

Mesmo que o Brasil seja hoje considerado uma economia emergente³, é impossível projetar seu desenvolvimento tendo em conta apenas variáveis econômicas e desconhecendo as dimensões sociais e políticas envolvidas. Para avaliar as reais possibilidades do desenvolvimento no Brasil é preciso entender as razões históricas que permitiram a preservação deste padrão de crescimento sem inclusão e indagar-se se é possível sua superação em um futuro próximo.

Alguns aspectos singulares da colonização portuguesa marcaram as dificuldades que o país vai enfrentar em relação à cidadania e ao desenvolvimento social. Um deles, que nos distingue das colônias espanholas na região, foi o obscurantismo em relação à educação. Só após a expulsão dos jesuítas, o Estado passou a encarregar-se da educação primária, ainda que de forma precária⁴, sendo que a educação superior foi proibida no país até 1808.⁵ Enquanto na América Espanhola umas 150 mil pessoas haviam cursado as universidades locais, os brasileiros que freqüentaram a Universidade em Coimbra até 1872 não passaram de 1242 (Carvalho, 2003). Esta seria, para Carvalho (1980) uma das razões centrais da homogeneidade entre a elite política brasileira, o que possibilitou a manutenção da unidade nacional bem como seu profundo distanciamento de um projeto de desenvolvimento nacional.

Outro fator que vai impedir a formação da cidadania é decorrente do prolongado e intenso fluxo de escravos, até a abolição da escravatura em 1888. O fim do trabalho escravo foi o fato político mais importante do período anterior à proclamação da república. No entanto, como ele foi precedido da promulgação da Lei das Terras, em 1850, o negro liberto foi assim impedido de ter acesso a terra, mantendo assim sua condição de exclusão social.

No século XX o Brasil experimentou um processo intenso e muito rápido de transformações, saindo, nos anos 30, de uma sociedade tradicional, organizada em torno da exportação de produtos agrícolas como a cana de açúcar e o café, para construir o que chegou a ser, na década de 80, a 8ª. economia industrial do mundo.

A concretização deste salto para uma sociedade urbana e uma economia industrializada foi capitaneado por um Estado desenvolvimentista que fundamentou seu poder na manutenção de uma ampla coalizão conservadora e na capacidade dos dirigentes de usar o aparato estatal para incluir e cooptar as frações urbanas da classe trabalhadora e da emergente

³ Em recente estudo sobre o desenvolvimento da economia mundial, a consultora Goldman Sachs projeta para 2050 um cenário inusitado, no qual as economias emergentes de quatro países, Brasil, Rússia, Índia e China – nomeados BRIC's – se tornarão, em menos de 40 anos, potências mundiais, ultrapassando o desempenho de quatro dos seis países atualmente mais desenvolvidos – França, Alemanha, Itália e Reino Unido – sendo superadas, apenas, pelo Japão e Estados Unidos.

Goldman Sachs – Dreaming with BRICs: The Path to 2050, Global Economics Paper No. 99, www.gs.com

⁴ Segundo Carvalho (2003:23) em 1872 apenas 16% da população era alfabetizada.

⁵ Com a vinda da corte portuguesa com Dom João VI, também foram liberados os portos para o comércio exterior, a produção de bens industriais e a imprensa.

burguesia industrial por meio de mecanismos institucionais que consolidaram o pacto corporativo. A impossibilidade de romper com os interesses do tradicional setor agro-exportador, de cujo excedente dependia o projeto de industrialização, teve implicações profundas na manutenção de uma cultura política e uma institucionalidade excludentes.

Os historiadores apontam como singularidade do processo de formação do Estado brasileiro o fato do Estado ter precedido a Nação, no sentido de construção precoce de estruturas de poder administrativo, não correspondentes com a baixa complexidade e organização social existente no país. A peculiaridade do processo de industrialização capitalista que prescinde de uma cultura burguesa e uma classe burguesa fortalecida, ou seja, o capitalismo politicamente orientado, institucionaliza um tipo de domínio cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo (Faoro, 1993:733), demonstrando a persistência secular da estrutura patrimonial, sua compatibilidade com a produção capitalista e sua transformação de patrimonialismo pessoal em patrimonialismo estatal.

Esta estrutura oligárquica de poder só vem a ser questionada nas décadas de 1910 e 1920, devido a complexificação da sociedade urbana em decorrência tanto da expansão do modelo exportador quanto do início da industrialização substitutiva, levando à presença de novos atores na cena política, representados pelas classes médias, pelo operariado e burguesia industrial emergentes, além das dissensões no seio da própria oligarquia. Não se trata de uma crise do poder oligárquico, mas do início da transição e de recomposição das estruturas de poder, ainda sob sua hegemonia, que marca o início da modernidade no Brasil. A ampla coalizão formada em torno do líder Getúlio Vargas, conduziu o processo de transição a uma nova ordem, cuja linha divisória foi a Revolução de 1930, que instaurou um novo modelo de articulação Estado/Sociedade. A centralização do poder nas mãos do governo nacional e a modernização do aparato estatal aparecem como condições imprescindíveis para transitar desde uma economia agro-exportadora a uma economia industrial. As transformações do aparelho estatal inauguram o Estado Moderno, condição imprescindível para permitir deslanchar o projeto de industrialização por substituição de importações, sob a condução estatal. Posteriormente, sob a ditadura Vargas, foram lançados os fundamentos do planejamento estatal e, sob a égide do Estado, a construção do tripé que seria responsável pela inflexão no processo de industrialização: a empresa estatal, o financiamento público e a articulação entre o capital nacional e o capital internacional.

A política em relação à classe trabalhadora combinou a repressão, exclusão e incorporação controlada da participação e das demandas sociais, gerando formas híbridas de relação de autoridade, o que possibilitou que a dependência pessoal sobrevivesse e até mesmo desse sustentação aos sistemas legais de proteção social. O formato assumido pela proteção social foi uma combinação de integração negociada e hierarquizada das diferentes frações dos trabalhadores urbanos, mantida a exclusão dos camponeses e trabalhadores do mercado informal de trabalho.

Este formato foi consequência da heterodoxa composição do bloco no poder que sustentou o processo de industrialização, mas que implicou em respeitar os interesses do setor agrário e manter intocadas as condições de exploração do trabalho no campo. Por outro lado, as demandas pela industrialização e por melhores condições de reprodução da força-de-trabalho industrial, bem como as necessidades de legitimação política do governo, tornaram a política social uma moeda de troca na geração da lealdade necessária à consolidação do exercício do poder. Trata-se de usar as políticas sociais como mecanismo de cooptação, isto é, como formato da integração social e política das camadas populares sob o controle político das classes dominantes, através do Estado.

Como consequência, o país assistiu a um fluxo migratório contínuo que expulsou a população do campo e a atraiu para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida, de forma que enquanto em 1960 cerca de 70% dos brasileiros viviam na área rural, no ano 2000 menos de 20% ainda ali residiam.

A ideologia do desenvolvimento que predominou em quase todo o século XX no Brasil, foi transformadora, ao mostrar seu inconformismo diante da pobreza do país e entender que seria possível superá-la, mas foi, ao mesmo tempo, profundamente conservadora, ao subordinar toda mudança política à preservação da ordem (Limoeiro, 1977).

Incapaz de expandir a massificação de privilégios que caracterizou o período da democracia populista (1945-1964), o país enfrentou-se, na década de 1960, com o acirramento dos conflitos provocados pela insatisfação crescente dos setores dominados, politicamente mobilizados. A ruptura constitucional de 1964 inaugurou um novo período autoritário, que rompeu com o modelo populista de ativação dos trabalhadores, reprimindo sua atividade política e sua participação na gestão das políticas sociais, mas que deu prosseguimento ao modelo econômico desenvolvimentista. O período dos governos militares, que ficou conhecido como o “Milagre Brasileiro”, completaria o ciclo iniciado por Vargas, de substituição de importações, com base no dinamismo da empresa estatal, a articulação entre capitais nacionais e internacionais e o financiamento público.

A criação de uma estrutura industrial altamente desenvolvida, mas sem capacidade de auto-sustentação financeira e tecnológica, fez com que o Estado recorresse a uma estratégia de permanente fuga do enfrentamento destes problemas, usando recursos do endividamento ou da inflação para sustentar um projeto de crescimento que, além de vulnerável, foi autoritário e excludente.

Desde o final da década de 70 e durante a década de 80, nos marcos do esgotamento do modelo desenvolvimentista de substituição de importações e com as crescentes tensões ao interior do pacto corporativo de sustentação do poder, foi sendo gerado um consenso em relação à necessidade de inserção das economias regionais na economia globalizada, tendo como requisitos o controle do déficit fiscal e da espiral inflacionária, redução do tamanho e funções do Estado em relação à provisão bem como descentralização, fortalecimento do mercado por meio da liberalização econômica, aumento da produtividade e flexibilização das relações laborais.

A perda de poder dos atores tradicionalmente vinculados ao pacto corporativo - sindicatos, burocracia, classe média, militares e partidos políticos - e o surgimento de novos atores no cenário político - agências internacionais, governos locais, organizações não governamentais, empresários do setor financeiro - alterou a estrutura de poder que sustentara o processo de construção do estado brasileiro durante o século XX.

A década de 1980, considerada como a década perdida para a economia da América Latina, foi, no entanto, a década da explosão da sociedade civil em múltiplas formas de organização: movimentos sociais, organizações não-governamentais, novos partidos políticos, novo sindicalismo, organizações eclesiais de base, etc. Em cada setor, atores políticos se mobilizaram para formular suas pautas de demandas e reivindicar uma institucionalidade democrática que inserisse seus interesses na esfera pública.

Uma grande coalizão política foi formada em torno da luta pela democracia, indicando o fim do regime autoritário, embora a transição à democracia só fosse possível de se dar de uma forma pactuada. Uma vez mais, as mudanças no Brasil se fizeram de forma negociada, buscando conciliar a entrada dos novos interesses com a preservação das elites tradicionais.

A Constituição Federal de 1988 foi a expressão da canalização de todas estas demandas para um novo marco legal. Inovadora na construção de uma nova institucionalidade democrática, manteve, no entanto, a proeminência da posição do Estado, em completa ausência de sintonia com os ditames da nova ordem internacional, globalizada e liberal. A associação entre a luta por uma democracia participativa, com a inclusão de toda a população em sistemas universalizados de proteção social e com a organização descentralizada das políticas e serviços, foi a marca da reforma brasileira dos anos 80, quando os demais países da região já sofriam as consequências do predomínio da onda liberal e seus modelos de reforma social orientados pela lógica de mercado.

O fortalecimento do princípio federativo com a orientação descentralizadora incorporou na Constituição Federal ao Município como esfera de governo com plena autonomia político-administrativa e obrigação constitucional específica de fazer política social e prover os serviços essenciais. Para tanto, aumentou-se sua competência legislativa, novas responsabilidades lhe foram atribuídas e recursos tributários foram destinados aos municípios.

A descentralização política, administrativa e financeira reverteu a tendência à concentração dos recursos fiscais no nível central acentuada nos anos de governo autoritário e eliminou a modalidade de repasse destes recursos aos níveis sub-nacionais por meio de transferências negociadas. Já na década de 80 observava-se uma progressiva descentralização de recursos da União para os estados e municípios por meio do aumento dos percentuais de repasse automático aos níveis sub-nacionais, de acordo a critérios de população e renda per capita.

Na área social, a Constituição Federal de 1988 representou uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando as pressões democratizantes que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania.

Paradoxalmente, os anos posteriores à democratização assistiram à adesão dos governos à política ortodoxa conhecida como o Consenso de Washington, que propugna a redução do déficit público e das funções estatais por meio de um controle monetário estrito e com um intenso processo de privatização dos ativos estatais. Em outras palavras, a consolidação da democracia no Brasil, ao mesmo tempo em que ampliou direitos sociais e gerou uma nova institucionalidade democrática, foi simultânea a um processo de redução do papel do Estado e da sua capacidade de investimentos e de redistribuição. Esta tensão está presente até os dias atuais, quase duas décadas depois de promulgada a Constituição que já foi emendada mais de 40 vezes, buscando adequar os preceitos constitucionais à nova realidade de uma economia globalizada, redução das funções do Estado, necessidade de estabilização da moeda e redução do déficit fiscal.

A política macroeconômica vigente tem procurado aumentar a credibilidade da economia brasileira no mercado internacional, dando continuidade às medidas de estabilização e ajuste, ainda que às custas do crescimento econômico e da redução do volume de recursos públicos destinados às políticas de investimento e distribuição da riqueza.

O Brasil possui um enorme potencial de crescimento, representado por sua dimensão continental, as riquezas de seus recursos naturais estratégicos, imensas reservas ecológicas de água e floresta, uma população com características de diversidade e miscigenação racial e a existência de centros produtores de ciência e tecnologia capazes de gerar inovações.

No entanto, como procuramos demonstrar, os problemas brasileiros mais profundos são de ordem política e não econômica, e só poderão ser removidos por meio de políticas corretas,

que permitam a retomada do crescimento com inclusão social e redistribuição de renda. Mesmo que o gasto social venha crescendo de forma sustentável desde a década de 1990, e que os indicadores de saúde e educação já reflitam melhorias, as políticas redistributivas estão muito aquém dos déficits acumulados. Por outro lado, a sociedade brasileira é hoje muito mais complexa, organizada e consciente de seus direitos cidadãos. Estas características, por um lado, fortalecem a adesão à democracia e permitem o fortalecimento de sua institucionalidade e a vigência das regras de substituição do poder. Por outro lado, a realidade brasileira já não é mais capaz de conviver com um regime democrático que preserva a exclusão social.

As grandes cidades estão cercadas de favelas onde as condições de habitação e saneamento são extremamente precárias e onde proliferam redes criminosas de distribuição de drogas. A violência urbana e no campo, como conseqüência da mobilização dos camponeses sem terra, é cada dia mais aguda. As desigualdades entre regiões e grupos populacionais impedem a constituição tanto do mercado nacional quanto da própria nação. O desrespeito aos direitos humanos e as ameaças crescentes ao meio ambiente fragilizam tanto a democracia quanto o projeto de desenvolvimento.

O país terá que enfrentar mais do que os problemas do crescimento. Será necessário confrontar, pela primeira vez, o desafio da inclusão social. Mas, a solução desta questão não é de ordem econômica, ela requer uma alteração radical do pacto de poder. Será necessário, mais do que um regime democrático, a subordinação do poder político aos princípios republicanos, de forma a transformar o Estado em patrimônio da cidadania.

3 – A DIFÍCIL CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

O processo de construção da cidadania está associado ao conjunto de transformações que ocorre em situações de transição para economias industriais, sociedades urbanas e construção do Estado moderno. Trata-se, no entanto, de um processo singular, no qual cada sociedade deve forjar uma esfera pública caracterizada pela igualação dos indivíduos em uma comunidade política, estabelecendo laços sociais de solidariedade e vínculos jurídicos inerentes a este estatuto de cidadania, garantidos pelo poder do Estado. Portanto, a cidadania será sempre uma construção social, e representa uma mediação entre os indivíduos, considerados em sua dimensão pública e o Estado. Em cada sociedade, sujeitos políticos se constituem e se enfrentam, elaboram estratégias e fazem escolhas e assim constroem diferentes formatos para a cidadania.

Portanto, a construção da cidadania implica a criação de normas e consensos partilhados tanto pelas elites quanto pelos demais membros de uma sociedade, acerca das condições de inclusão nesta comunidade de iguais. Este processo cultural de democratização da esfera pública requer sua normalização por meio de valores compartilhados bem como o estabelecimento de normas legais que garantam direitos e deveres da cidadania. Finalmente, a possibilidade de desfrutar esta condição de cidadania vai requerer a institucionalização destes consensos por meio de políticas públicas que garantam o acesso dos cidadãos ao conjunto de bens públicos que possibilitem o nível de bem-estar socialmente aceito como inerente à cidadania.

A modernização brasileira caracterizou-se pela intensa diferenciação social aliada à incapacidade de utilizar o progresso técnico e econômico para incorporar a maioria da população à comunidade política e social nacional, ou seja, à comunidade dos cidadãos.

Ideologicamente, a sustentabilidade deste processo perverso de crescimento assenta-se em valores particulares da sociedade brasileira, cuja herança do período escravista, relativamente recente, marca a formação de um imaginário que despreza o trabalho (bem como aqueles que o fazem) e atribui maior valor à posição da pessoa na hierarquia social que à igualdade entre os indivíduos.

A transição a uma economia industrial moderna realizada sob a égide de um estado autoritário e de um pacto de poder conservador entre as elites agrárias tradicionais e emergentes elites industriais tem sido caracterizada como resultando em uma dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia (Fernandes, 1976:292).

Em outros termos, a construção do Estado e a consolidação da nacionalidade, da qual o desenvolvimento da cidadania é, ao mesmo tempo, produto e parte essencial do processo de institucionalização do poder político, prescindiu da dimensão republicana da democracia, pela qual entendemos não apenas o estabelecimento de regras abstratas universais como, fundamentalmente, a separação entre o público e o privado.

A percepção da coexistência de diferentes lógicas de organização social é recorrente nas análises sobre a região, manifestando-se seja na existência de modalidades de exercício do poder que as articulam - coronelismo, populismo - seja na simultaneidade com que apelam a referentes coletivos formais como a “questão nacional” e em que se busca, no líder carismático, a encarnação física da identidade nacional. A identificação da nação com o aparato estatal, como materialização do indivíduo coletivo, segundo Reis (1998:70) “favorece a autoridade vis-à-vis a solidariedade e, portanto, confere ao estado um papel tutelar sobre a sociedade”. As conseqüências para a construção da cidadania são que ela passa a ser vista como um atributo do Estado que tutela a sociedade e não como uma mediação entre os sujeitos politicamente constituídos e o Estado que lhes assegura direitos e deveres.

A coexistência de princípios opostos de exercício da autoridade, gerando formas híbridas no caso latino-americano, possibilita que a dependência pessoal sobreviva e dê sustentação até mesmo aos sistemas legais que se pautam na independência pessoal e na submissão à norma formal abstrata.

Fatores culturais como a ideologia da miscigenação (Freyre, 1992), o predomínio do homem cordial (Holanda, 1995) sobre o ritualismo impessoal que caracteriza a esfera pública republicana, impedem que os valores liberais igualitários que embasam o desenvolvimento da cidadania predominem sobre as hierarquias tradicionais constituídas por meio da teia de relações pessoais (Da Matta, 1983). Partindo desta dicotomia entre indivíduo e pessoa, Da Matta identifica a cultura brasileira como permitindo a convivência simultânea destas duas noções básicas. A interpelação “Você sabe com quem está falando?” seria o detonador da passagem de uma sociedade que enfatiza a lei universal, cujo sujeito é o indivíduo, igualado a todos os demais, em direção a uma pessoa que exige a curvatura da lei diante de sua posição na hierarquia social, já que a lei se aplicaria apenas àqueles que se encontram nos níveis inferiores desta hierarquia.

Estas características culturais vão se somar àquelas decorrentes do processo político de construção do Estado Nacional, fundado em um pacto corporativo que fez o Estado avançar sobre a débil sociedade civil, co-optando os principais atores, disciplinando suas formas de organização e trazendo para o interior do Estado a competição entre os interesses

sociais. Desta forma, ao invés de interesses competitivos que se enfrentam na sociedade, o modelo corporativo de representação dos interesses subordinou a lógica da competição à busca de privilégios por meio de pleitos dos atores sociais ao Estado.

Isto leva ao paradoxo de que tudo passa pelo político, mas que, ao mesmo tempo, o político está esvaziado da sua função de representação de interesse, já que os interesses não se conformam senão no próprio Estado. Essas características responsabilizar-se-iam pelo caráter altamente personalizado pelo qual os interesses se inscrevem na órbita estatal, desde que não alcançam generalizar-se e fazer-se representar na arena política anteriormente a seu enfrentamento com o aparato estatal.

A persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas na relação entre os organismos estatais e os setores sociais expressaria essa lógica de negação da representação, enquanto princípio organizador da arena política, e sua substituição por uma teia de relações subjacentes, nunca claramente explicitadas, submetidas a uma dinâmica integradora e não concorrencial, negando os pressupostos de liberdade e igualdade requeridos tanto para a troca quanto para a constituição da cidadania.

Singer (1988:99) aponta a contradição específica brasileira, dentro da contradição mais geral entre capitalismo e democracia, relativa à defasagem entre os direitos políticos e os direitos sociais dos trabalhadores, que têm direitos políticos mas, por não possuir laços formais de emprego, não usufruem os direitos "sociais" conquistados pela classe operária.

Ao não ter possibilidade de participar da redistribuição da renda através dos mecanismos de política social, a população "excedente" passa a reivindicá-los diretamente ao Estado, recriando, assim, a cada momento, as estruturas ditas arcaicas do empreguismo, clientelismo e patrimonialismo, tornando o populismo uma perspectiva recorrente.

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se, a partir do início do século passado, por um período de cerca de 80 anos, configurando um tipo de padrão de proteção social só alterado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção social brasileiro, até o final da década de 80, combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Ambos os sistemas foram organizados e consolidados entre as décadas de 30 e 40, como parte do processo mais geral de construção do estado moderno, intervencionista e centralizador, após a revolução de 1930. Datam desta época a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's em substituição às Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP's, a Legião Brasileira de Assistência – LBA, o Ministério da Educação e Saúde, o Serviço Especial de Saúde Pública - SESP.

No período da democracia populista (1946-1963) a expansão do sistema de seguro social vai fazer parte do jogo político de intercâmbio de benefícios por legitimação dos governantes, beneficiando de forma diferencial os grupos de trabalhadores com maior poder de barganha. Fenômeno este que ficou conhecido como massificação de privilégios e implicou o aprofundamento da crise financeira e de administração do sistema previdenciário.

No desenvolvimento dos sistemas de proteção social, este fenômeno manifestou-se através da implantação de um regime de cidadania regulada, pelo Estado, a partir da inserção do trabalhador no mercado formal de trabalho (Santos, 1979) e de cidadania invertida (Fleury, 1984), representada pelas ações assistenciais que se destinaram àqueles excluídos pelo mercado e pelo padrão corporativo de institucionalização das políticas sociais. Ao lado de uma inclusão estratificada dos trabalhadores formais, em um sistema em que benefícios são convertidos em privilégios, define-se a norma da exclusão da condição de cidadania de

todos os demais em relação aos bens públicos e aos recursos coletivos de poder. Mais do que um direito inerente da cidadania, a proteção social torna-se um privilégio para um estrato particular, convivendo com a desigualdade e permanente exclusão social.

Esta incorporação alienada impede a formação de uma classe trabalhadora autônoma e possuidora de identidade coletiva, na medida em que reforça a sua fragmentação através da distribuição diferencial dos privilégios. Os benefícios sociais são assim distribuídos por meio de uma rede de troca de favores clientelista. Esta reproduz a lógica de ação corporativista por parte dos grupos de beneficiários e a lógica de ação privatista por parte dos agentes do Estado.

A inflexão que vão sofrer os sistemas e mecanismos de proteção social a partir da instauração do regime burocrático-autoritário em 1964 obedeceu a quatro linhas mestras: a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salário-Educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar).

Neste sentido, a existência no Brasil de um dos mais antigos e poderosos aparatos de proteção social, se denota a necessidade de construção do Estado em tomo da questão social não indica, similarmente, a constituição de cidadãos, fundados na existência de normas igualitárias e na autonomia dos sujeitos sociais. (Fleury, 1997)

No entanto, a sociedade brasileira pôde conviver com este processo excludente sem grandes traumas até muito recentemente, quando dois fenômenos o colocam no centro das discussões. Por um lado, a constituição de um novo tecido social muito mais complexo e organizado, que, em um contexto de transição à democracia, cobra uma nova institucionalidade que possibilite a real expansão da cidadania. Por outro lado, a exacerbação da violência urbana fora do controle social, põe em cheque a possibilidade da coesão social e a governabilidade. Mesmo assim, a existência de conflitos não encaminha, necessariamente a soluções via políticas públicas capazes de reduzir a desigualdade e a exclusão.

Torna-se necessário compreender os valores que predominam na sociedade brasileira e que permitem e reproduzem as condições de vigência deste quadro de exacerbada iniquidade. O ethos político nacional caracteriza-se pela capacidade de, antropofagicamente, deglutir os aspectos desejáveis inerentes à modernidade e evitar o enfrentamento dos possíveis conflitos dela advindos. Esta marca da constituição da sociedade brasileira opera de tal forma que, por um lado, a diferença não implica em repúdio, mas, ao contrário, na possibilidade de assimilação como estratégia de preservação do poder. Este aspecto cultural é crucial para se poder analisar a capacidade de convivência da elite brasileira com a miséria, já que opera como um véu da ignorância, seja desconhecendo sua própria existência, seja naturalizando-a.

Investigações empíricas sobre atitudes das elites brasileiras mostram que a valorização das liberdades individuais e da participação política como elementos da democracia não encontra correspondência com a pouca ênfase dada à igualdade como característica central dos sistemas democráticos. (Soares de Lima e Cheibub, 1994, citados por Reis, 1998).

Ainda que identifiquem os problemas sociais como os maiores obstáculos à democracia nos dias atuais, membros das elites, atribuem tais problemas à ineficácia das políticas públicas,

mas não os vêem como decorrentes de razões estruturais ou de seus próprios comportamentos. Da mesma forma, repudiam ações afirmativas como formas de inclusão de grupos marginalizados no processo de desenvolvimento econômico e social. Estes dados levam Reis (1998:284) a concluir que: “Se combinarmos essa rejeição quase unânime da ação afirmativa com o fato de que um número significativo de membros das elites brasileiras acha que o Estado não tem conseguido desempenhar seu papel social, é de se esperar que as elites estejam interessadas não na universalização dos direitos de cidadania e sim em alguma forma de assistencialismo para combater a pobreza”.

Outra investigação sobre os valores predominantes em diferentes estratos sociais encontrou que, ao contrário da frutífera relação que se espera entre educação e civismo, entre aqueles que apresentam maior escolaridade predominam os valores individualistas e cínicos, como caracterizado por Reis e Castro (2001), levando à conclusão de que a adesão das lideranças políticas e empresariais à democracia só se dá em termos muito abstratos.

Por outro lado, o predomínio das práticas corporativas entre trabalhadores organizados, funcionários públicos, parlamentares, juízes, etc., faz com que cada um dos grupos se organize em prol da obtenção de privilégios diferenciais, sem identificar em sua conduta uma das razões de preservação das desigualdades prevalecentes.

Neste sentido, vemos que os valores predominantes na cultura política brasileira não se aproximam do modelo cívico que permitiu a consolidação e expansão da cidadania embasadas em noções de igualdade e solidariedade. Da mesma forma, a predominância de formas de apropriação privada do Estado impediram uma cobertura universal e a oferta indiscriminada dos bens públicos.

No entanto, a partir dos meados da década de 70 a luta pela democratização das políticas sociais adquire novas características e estratégias. Antes confinada às universidades, aos partidos clandestinos e aos movimentos sociais, passa cada vez mais a ser localizada no interior do próprio estado. Primeiramente, a partir das experiências inovadoras desenvolvidas pelas prefeituras oposicionistas eleitas em 1974; em segundo lugar, no interior dos órgãos centrais, responsáveis pelas políticas sociais, buscando aproveitar a crise financeira e do modelo das políticas sociais para introduzir elementos de transformação; em terceiro lugar, há um fortalecimento das capacidades técnicas dos partidos políticos e do parlamento, que passam a tomar a problemática social como parte de suas plataformas e projetos de construção de uma sociedade democrática.

O resgate da dívida social passa a ser um tema central da agenda da democracia, convergindo para ele movimentos de natureza diversa. Este processo intensifica-se na década de 80 através do surgimento de um rico tecido social emergente a partir da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, da construção de uma frente partidária da oposição e da luta dos municipalistas pela devolução do poder ao nível local e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional, em especial, o Movimento Sanitário.

Toda esta efervescência democrática foi canalizada para os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que se iniciaram em 1987. Em boa medida, a construção de uma ordem institucional democrática supunha um reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior inclusão social e equidade. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por inclusão e redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de afirmação dos direitos sociais como parte da cidadania.

A Constituição Federal de 1988 representa uma profunda transformação no padrão de proteção social brasileiro, consolidando, na lei maior, as pressões que já se faziam sentir há mais de uma década. Inaugura-se um novo período, no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania. No modelo de seguridade social busca-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e afrouxar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

A Constituição de 1988 avançou em relação às formulações legais anteriores, ao garantir um conjunto de direitos sociais, expressos no Capítulo da Ordem Social, inovando ao consagrar o modelo de Seguridade Social, como *“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”* (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 194). A inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social, introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, sendo que antes eram restritos à população beneficiária da previdência ou eram benefícios assistenciais que não se constituíam em direitos.

O novo padrão constitucional da política social caracteriza-se pela **universalidade** na cobertura, o reconhecimento dos **direitos sociais**, a afirmação do **dever do estado**, a subordinação das práticas privadas à regulação em função da **relevância pública das ações e serviços** nestas áreas, uma perspectiva **publicista** de co-gestão governo/sociedade, um arranjo organizacional **descentralizado e participativo**.

Este novo modelo foi expresso nos princípios organizadores da Seguridade Social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento e; gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e deficientes, incapazes de trabalhar.

Enquanto o modelo de seguridade social originalmente proposto por Beveridge (1987) previa um benefício único universal, correspondente a um mínimo vital, a ser assegurado pelo sistema público, nossa proposta de seguridade articulou três sistemas previamente existente, regidos por lógicas diversas: a saúde pela necessidade, a previdência pela condição de trabalho e a assistência pela incapacidade. O entendimento de que a Previdência é um sistema contributivo (art. 201) e que requer uma base de cálculo atuarial para garantir sua sustentabilidade não a separa do modelo solidário e distributivo da Seguridade Social, pois o espírito da Constituição de 1988 é assumir que a contribuição requerida não é, necessariamente feita sobre o salário do trabalhador.

Neste sentido, os princípios orientadores da seguridade social não se aplicam igualmente a todos os setores, sendo a universalidade da cobertura e do atendimento o eixo do sistema único de saúde, a uniformidade e equivalência dos benefícios e sua irredutibilidade a base da reforma da previdência social e a seletividade e distributividade o princípio orientador da política de assistência social. No entanto, apesar de haver uma maior adaptabilidade de

princípios às áreas, a sua integração sob o mesmo conceito de seguridade social supunha uma contaminação positiva entre os três componentes.

O padrão constitucional da proteção social inovou, mesmo em relação ao modelo original da seguridade social, na organização dos setores componentes da seguridade social, subordinando-os a dois princípios básicos: a participação da sociedade e a descentralização político-administrativa. Ou seja, o novo formato das políticas sociais deveria aprofundar o duplo movimento de democratização, qual seja, desde o nível central em direção ao nível local e desde o estado em direção à sociedade. A ênfase na participação da sociedade é um aspecto muito salientado no texto constitucional, refletindo uma resposta às reivindicações dos movimentos sociais em toda a década de 80.

Neste sentido, assistimos neste período a um triplo processo social de construção da cidadania, constituído pelas dimensões de subjetivação, institucionalização e constitucionalização. Por subjetivação estamos entendendo aqueles aspectos relativos ao reconhecimento e à facilitação da constituição e organização de sujeitos políticos, capazes de participar do processo de gestão pública e reivindicar seus direitos. Por institucionalização entende-se a construção de uma nova institucionalidade que permita a formação da vontade política, a negociação e pactuação, a co-gestão e deliberação, a devolução de poderes à sociedade local. Por constitucionalização compreendemos a necessidade de garantir que os benefícios sociais passem a serem considerados como direitos da cidadania, assim como seja assegurada a implementação da institucionalidade das políticas públicas compatível com o modelo democrático assumido.

Para além destes processos sociais, o modelo constitucional formula-se como um projeto de republicanismo cívico, passando a incidir na reconstrução democrática dos poderes legislativo, judiciário e executivo. Na medida em que foram constitucionalizados os direitos sociais, o Legislativo passa a ser o lócus principal de canalização de todas as pressões, interesses e grupos organizados ao redor de recursos públicos ou projetos. Desta forma, desde a elaboração da Constituição Federal de 1988, seguida pela promulgação das leis orgânicas específicas, foram criadas comissões temáticas permanentes no Parlamento, dedicadas à legislação social. Desde então, foi formada uma geração de parlamentares, especialistas em direitos e instituições sociais, com fortes vínculos com os movimentos sociais e grupos de interesses organizados.

Da mesma forma criou-se um novo campo de atuação do Judiciário, dedicado a elaborar e resguardar a implementação da legislação social e dos direitos sociais de cidadania. Em ambos os casos, houve uma forte ênfase na judicialização das políticas sociais, com efeitos muitas vezes contraditórios.

No entanto, foi no poder executivo onde as mudanças foram mais profundas, no sentido de propiciar o exercício de um poder compartilhado entre os níveis governamentais – do central para o local – e entre Estado e sociedade. Neste sentido, o modelo constitucional das políticas sociais alterou o pacto federativo e apresentou-se como um modelo democrático de reforma do Estado.

A originalidade da Seguridade Social brasileira está dada ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo. A organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento com recursos vinculados em cada esfera governamental. Esta rede se organizaria de forma regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da

sociedade organizada, em cada esfera governamental. Este modelo foi formulado e adotado para construção do SUS – Sistema Único de Saúde, sendo progressivamente estendido a outras áreas das políticas sociais como a Assistência e hoje também se aplica em áreas distintas como meio ambiente e segurança pública.

O processo de descentralização foi conduzido de forma progressiva, transferindo responsabilidades e recursos aos municípios na medida em que eles aderissem à proposta do nível central e demonstrassem o cumprimento de exigências técnicas e políticas consideradas imprescindíveis para implantação do sistema. Este processo gerou uma busca, por parte dos municípios, de capacitação sem precedentes na história do país.

Ao nível regional e nacional foram reservadas funções de regulação, coordenação e referência, em relação ao sistema como um todo. O processo de discriminação de funções por níveis governamentais, acompanhado da descentralização dos recursos financeiros para fundos em cada um destes níveis, não tem ocorrido sem fortes tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras, como era de se esperar. No entanto, o mais importante no desenho do sistema foi supor a inevitabilidade dos conflitos e gerar espaços institucionais de negociação entre estados e municípios (Comissões bi-partites) e entre União, Estados e Municípios (Comissões tri-partites). Nestes espaços são negociados e pactuados normas e critérios para alocação de recursos, estratégias de implementação de políticas e programas, etc.

De forma espontânea, foram surgindo acordos inter-municipais que permitem o funcionamento em rede na prestação dos serviços, coordenando demandas e ofertas entre municípios vizinhos. Os consórcios inter-municipais difundiram-se tanto na área de saúde quanto na de gestão de recursos hídricos.

O controle social se exerce por meio de Conselhos, existente em cada um dos níveis governamentais, nos quais é assegurada a participação paritária ente governo e sociedade civil (englobando usuários, provedores, sindicatos, conselhos profissionais, etc). Trata-se de um espaço que vai além do controle social, visto como um instrumento externo ao Estado, para constituir-se em verdadeiros componentes do aparelho estatal (Carvalho, 1997:99) reduzindo a seletividade estrutural do estado em favor das elites políticas, publicizando as demandas populares, socializando o conhecimento sobre os processos de gestão pública e permitindo o diálogo e a argumentação entre os atores interessados. Trata-se, portanto, da introdução de um instrumento da democracia deliberativa e da co-gestão, compartilhada pelo estado e pela sociedade. Apesar dos problemas envolvidos no funcionamento dos Conselhos, com as tentativas de sua captura pelos grupos corporativos e da disputa de poder que se estabelece entre as Comissões e os Conselhos, certo é que eles se consolidaram como desenho institucional das políticas sociais, ampliando desta forma a esfera pública e permitindo o exercício da cidadania (Carvalho, 1997; Carvalho, 1998, Raichelis, 1998).

Finalmente, outro instrumento do desenho deste sistema diz respeito ao processo de formação da política e de interpelação e argumentação mútua entre os atores envolvidos. Trata-se da convocação periódica (a cada 4 anos), pelo Ministério correspondente, de uma Conferência sobre temática da política setorial específica. O nível central subsidia as discussões com mas, a Conferência é um processo de discussão ascendente, do nível local ao regional e depois ao nível nacional. O tema é discutido em cada nível, em conferências convocadas para este fim, onde são aprovados os acordos firmados e eleitos os delegados que vão representar este nível – envolvendo governo e sociedade – no nível seguinte. O processo culmina com a Conferência nacional, com a mesma sistemática, onde se chega a

uma carta com as diretrizes da política, acordada desde as bases. Como não tem poder deliberativo vinculante, o processo das Conferências funciona como formador da política e das identidades e projetos consensuados, de tal forma que preserva o espaço da política como um espaço de mobilização e negociação. **Uma visualização deste arranjo político institucional é apresentada no gráfico 1, sobre o Sistema Único de Saúde (Fleury, Sonia – 2004).**

Este desenho institucional dos sistemas de políticas sociais vem funcionando desde o final da década de 80, de forma contraditória, polêmica e dinâmica. Hoje já está consolidado em muitas áreas, como a saúde e em vias de criação do SUAS- Sistema Único de Assistência Social, e está em expansão para outras áreas, que passaram a realizar suas conferências, como o meio ambiente e a gestão das cidades, por exemplo. Apesar das dificuldades, trata-se de um processo que se enraíza e será dificilmente revertido, dado o nível de comprometimento dos atores sociais envolvidos. Malgrado a desigual distribuição de informações e poder entre atores envolvidos, trata-se de um processo de expansão da cidadania que tem um forte conteúdo pedagógico e de democratização das relações de poder. A emergência de novas organizações, como aquelas que congregam os secretários municipais ou usuários dos sistemas, demonstram as potencialidades e capacidades deste projeto de redesenhar a estrutura de poder em cada uma das áreas sociais em questão.

O arcabouço legal da Seguridade Social, introduzido na Constituição Federal de 1988 seria completado com a promulgação das leis orgânicas, em cada setor, que finalmente definiriam as condições concretas pelas quais os princípios constitucionais e diretivas organizacionais iriam materializar-se. No entanto, a correlação de forças que favorecera a promulgação deste modelo constitucional havia mudado.

Em toda a América Latina e, em particular, no Brasil vivia-se, neste momento, uma grave crise econômica que exigia uma série de profundas reformas, alterando o padrão de relações entre Estado e sociedade. Como diagnóstico da crise, apresentava-se o elevado endividamento público, decorrente da incapacidade estrutural do Estado de gerar poupança interna necessária ao desenvolvimento sustentável do país. Uma orientação reformista abarcando a privatização do patrimônio do Estado e a reforma administrativa introduzindo práticas gerenciais oriundas dos negócios privados além da retirada do Estado da provisão de serviços, foi fortemente indicada pelas agências internacionais como a solução capaz de devolver ao país os níveis de crescimento social e econômico alcançados no passado. Foi na esteira do discurso reformista ditado pela orientação ortodoxa na economia nos últimos anos, que se desenvolveram os debates acerca da necessidade de reorganização do modelo de seguridade.

A regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social foi bastante conflituosa. As leis orgânicas da área de seguridade social foram promulgadas após um processo intenso de conflitos e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era abertamente hostil ao seu conteúdo reformista original, que implicava em maiores gastos com benefícios e com ampliação da cobertura.⁶

Os Constituintes preocuparam-se em reduzir a vulnerabilidade do sistema de seguridade social, cuja base de contribuição sobre a folha de salários havia se demonstrado pró-cíclica,

⁶ A adoção de um modelo solidário e redistributivo implicou no imediato aumento das despesas, como por exemplo, ao duplicar o valor dos benefícios rurais com sua equivalência ao salário mínimo urbano.

inviabilizando as finanças previdenciárias nos momentos de crise econômica, quando a população mais demandas apresenta⁷.

A concretização deste modelo de Seguridade Social se realizaria com a criação do Orçamento da Seguridade Social, modalidade de integração, nunca implementada, de todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência. No entanto, como não se estabeleceu o modo de operação deste mecanismo, quase imediatamente, houve uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arripio da lei, sendo posteriormente consagrada através de emendas constitucionais.⁸

Para seus críticos a introdução da Seguridade Social como preceito constitucional inviabiliza financeiramente a Previdência Social, pois foram aumentados os valores dos benefícios e flexibilizadas as condições de acesso aos benefícios, não houve vinculação de benefícios com contribuições e não houve separação entre as contas da Previdência e Assistência (Velloso, 1999)

Para alguns dos defensores do conceito de Seguridade Social, esta já não tem mais existência formal nem administrativa - desde que a legislação ordinária separou as três áreas componentes -, nem financeira - já que houve uma progressiva especialização das fontes (Vianna, 2003). Porém, a nosso ver, a Seguridade Social, como princípio reitor da proteção social, consagrado constitucionalmente, não foi concluído organizacional nem financeiramente ou em relação ao padrão de benefícios e à cobertura. No entanto, segue como norteador dos movimentos e lutas sociais, atravessando a burocracia pública, na defesa dos direitos sociais universais, tendo demonstrado sua capacidade de resistência às conjunturas mais adversas.

A agenda reformista da década de 90 esteve preponderantemente marcada pelo discurso ortodoxo fiscal, que converteu a previdência social no mais grave problema nacional, cuja reforma foi exigida como pré-requisito para o ajuste fiscal e estabilização da economia. As propostas foram claramente formuladas no receituário das agências internacionais: uma reforma estrutural da previdência social, que liberasse o Estado dos encargos com aposentadorias e pensões e, ao mesmo tempo, fortalecesse o crescente mercado de seguros, foi colocada como requisito para a solução da crise fiscal e possível arrancada do processo de crescimento, já que representava a liberação de uma poupança nacional para o investimento. Na área de saúde predominaram os preceitos de retirada do setor público das funções de seguro e provisão, reservando-lhe apenas a concessão de um pacote básico de atenção à saúde para as populações pobres, incapazes de adquirir um seguro no mercado. Na área assistencial a tendência universalista deveria ser revertida à focalização de população e territórios, através de programas de concessão de benefícios e transferências financeiras, por meio de programas operados por organizações da sociedade civil.

⁷ “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais:

I – dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

II – dos trabalhadores;

III – sobre a receita de concursos de prognósticos”. (art. 195)

⁸ A EC no. 20/98 destina os recursos das contribuições sobre a folha de salário exclusivamente para a Previdência Social e a EC no. 29/00 vincula recursos para a área de saúde nos orçamentos da União dos Estados e dos Municípios.

Em todas estas propostas opera-se uma contra-reforma em relação aos princípios constitucionais de garantia estatal de direitos sociais universais, descentralização e controle social das políticas públicas. Diante desta nova conjuntura política a Seguridade Social vai passar por reformas constitucionais durante toda a década de 90, sendo permanente a tensão em relação à questão do seu financiamento. A deterioração das contas públicas nos anos 90 e a conseqüente redução do grau de liberdade fiscal do governo exacerbaram o conflito, já existente, entre os ministérios da área econômica e os da área social.

As principais ameaças à Seguridade Social foram impetradas no campo financeiro, com as sucessivas apropriações dos recursos oriundos das contribuições sociais para outros fins, seja para pagamento dos Encargos Previdenciários da União -EPU, a Desvinculação das Receitas da União -DRU⁹ para atender aos critérios de superávit primário acordados com as agências financeiras internacionais, seja ainda, no mero uso indevido dos recursos daquelas contribuições. Na área de saúde, depois de garantir recursos do orçamento nos três níveis governamentais para a área, ainda está em discussão a legislação que impedirá a inclusão de outros programas e ações sociais naquele orçamento setorial.

As reformas constitucionais que se seguiram na área previdenciária tiveram o intuito de dar tratamento fiscal às políticas sociais, omitindo qualquer referência ao conceito de Seguridade Social. Além de vincular os recursos das contribuições sociais à previdência a reforma¹⁰ alterou as condições de acesso aos benefícios previdenciários, introduziram um teto máximo, bem como redefiniram a estrutura dos regimes geral, próprio, militar e complementar. Posteriormente, já no governo atual, o regime próprio dos servidores públicos passou por uma reforma¹¹ semelhante, de caráter restritivo no acesso e valor máximo dos benefícios.

Ao considerar que a Previdência Social está deficitária¹², há sempre uma tensão no sentido de retirar do seu âmbito benefícios que representam subsídios aos beneficiários mais pobres, na medida em que suas contribuições não alcançariam o valor necessário para obtenção do benefício mínimo. Ainda que os dados do MPAS estimem que, em 1999, o impacto de tais benefícios na redução da pobreza tenha sido de 11,3%, são escassas as chances de reformas de caráter inclusivo, capazes de inserir na previdência trabalhadores informais e temporários. Tais medidas, juntamente com a ampliação da cobertura dos benefícios assistenciais de prestação continuada e a atenção universal à saúde, transformaria a Seguridade Social no mais poderoso instrumento de distribuição de renda e inclusão na condição de cidadania.

Todas as leis orgânicas¹³ - da saúde, previdência e assistência - tiveram que ser negociadas nesta conjuntura desfavorável, e sua maior ou menor correspondência com os preceitos

⁹ Através deste instrumento a União retira 20% dos recursos da Seguridade Social e permite sua livre realocação para outras finalidades, inclusive para o pagamento dos juros da dívida. Para se ter uma idéia dos efeitos desta deste mecanismo no desfinanciamento da Seguridade Social, no ano de 2001, quase 50% das contribuições sociais foram desviadas de sua destinação constitucional, gerando assim o déficit apregoado. Segundo dados da ANFIP (2003), se houvesse o repasse dos recursos constitucionalmente destinados à Seguridade, haveria um superávit no Orçamento da Seguridade Social.

¹⁰ Emenda Constitucional 20/98

¹¹ Emenda Constitucional 40/2003 encaminhada pelo Poder Executivo. Existe uma emenda paralela, oriunda do Legislativo, que tem caráter inclusivo e ainda está em tramitação.

¹² Embora a Seguridade Social pudesse ser superavitária se não houvesse a desvinculação de recursos mencionada.

¹³ Na área de saúde foram finalmente promulgadas as Leis 8080 e 8142 de 1990, que regulam as ações, a organização e o funcionamento dos serviços e dispõem sobre a participação da comunidade na gestão do

constitucionais foi fruto da capacidade política de resistência às tendências de privatização, recentralização, capitalização e focalização que ameaçaram a implantação da seguridade social.

No campo das políticas assistenciais houve também ruptura com o modelo constitucional, materializado na estrutura descentralizada e participativa regulamentada pela legislação ordinária (LOAS) com a criação de programas vinculados à Presidência da República (como o Programa Comunidade Solidária e, posteriormente, o Programa Fome Zero), que introduziram a perspectiva de tratar a assistência fora dos marcos da Seguridade Social. Tais programas focalizados, de eficácia duvidosa, passam a serem identificados como marcas políticas dos governos, desvinculando os benefícios assistenciais da condição de cidadania. Os percalços na condução e consolidação do sistema constitucional de assistência social foram muitos, desde o veto inicial do presidente Collor ao projeto da LOAS, por não concordar com a garantia do salário mínimo mensal a deficientes e idosos, até a *refilantropização* da política assistencial, com o esvaziamento dos órgãos públicos, repasse de recursos a entidades filantrópicas privadas e a retomada da gestão pública em mãos da primeira-dama.

Com a promulgação da LOAS em 93, retomou-se a construção do modelo constitucional, baseado na existência de um sistema descentralizado composto de conselhos gestores, com participação comunitária, e na existência de fundos de assistência em cada esfera governamental, além dos conselhos de defesa dos direitos (da criança, da mulher, da pessoa humana, etc.).

Este movimento de consolidação das diretrizes constitucionais encontrou-se com um movimento social de grande expressão nacional (Movimento pela Ética na Política), por meio do qual a sociedade civil cobrava do governo a implantação de um programa de segurança alimentar, para combate à fome e à miséria¹⁴. A partir desta mobilização social o tema da fome foi introduzido na agenda pública.

Como resposta a esta demanda, o governo criou o Programa Comunidade Solidária (decreto 1366/95), buscando articular os diferentes atores ministeriais, governos locais e organizações sociais, para a focalização de suas ações em municípios pobres, de forma a cumprir, em parceria, uma agenda básica de combate à pobreza.

As duas estruturas institucionais, da LOAS e dos programas focalizados, seguiram em paralelo durante vários anos, chegando a constituir-se, no início do governo atual, em dois ministérios distintos, gerando áreas de atrito e superposição entre as duas esferas de ação governamental. Só recentemente houve a unificação destas instituições, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁵ em 2004, o que deve permitir um fortalecimento da institucionalidade na área assistencial.

sistema único de saúde, SUS, sobre a alocação dos recursos financeiros e sobre a estrutura dos conselhos e das conferências de saúde. Na área de previdência, as inovações constitucionais foram regulamentadas pela Lei n.º 8.212/91, intitulada Lei Orgânica da Seguridade Social, mas que apenas estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social e pela Lei n.º 8.213/91, que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) demorou cinco anos para ser promulgada (Lei 8742/93), instituindo o Conselho Nacional de Assistência Social, responsável pela política nacional e pela gestão do fundo nacional de assistência social.

¹⁴ Em 1993, foi criado o Conselho de Segurança Alimentar - Consea, com participação do governo e lideranças sociais, sendo extinto em 1995 e só retomado em 2002.

¹⁵ A partir da fusão de três instituições: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; o Ministério da Assistência Social; a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família.

Outras iniciativas na área assistencial, neste período, foram protagonizadas pelos governos locais, que desenvolveram Programas de Garantia de Renda Mínima –PGRM, semelhantes a bolsas de estudo, com exigência de contrapartidas por parte das famílias beneficiárias, como a frequência regular à escola das crianças na faixa escolar de 7 a 14 anos. Concebidos como um mecanismo eficaz no combate à pobreza e ao trabalho precoce infantil, partem da idéia que a elevação do nível educacional dessas crianças permitirá ampliar sua capacidade futura de geração autônoma de renda, rompendo com o círculo vicioso de reprodução da pobreza.

O fato de estas iniciativas serem predominantemente de nível local, é atribuído ao papel que os municípios passam a ter com a descentralização, a partir da CF/88, na prestação de serviços assistenciais. No entanto, a reduzida capacidade fiscal da grande maioria dos municípios brasileiros, a inviabiliza a multiplicação de iniciativas afins e comprometem a escala mínima de um programa, sem o que um programa de renda mínima não se sustenta (Lavinias,2000), mesmo tendo o governo federal como seu co-financiador, a partir de 1998. A área de saúde progrediu com o processo de descentralização, apesar das dificuldades para estabelecer um mecanismo próprio de financiamento até o ano 2000. Programas universalizados como o do HIV/AIDS, tornaram-se referência mundial por sua comprovada eficácia no combate à epidemia. A inclusão de um programa seletivo, como o da Saúde da Família, no interior do sistema universalizado, representou um avanço, ao superar a dicotomia entre focalização versus universalização e permitir uma abordagem muito mais apropriada para o acesso dos pobres ao sistema de saúde.

Uma certa continuidade entre o movimento democrático dos anos 80 e o movimento reformador de corte mais técnico dos anos 90 pode ser também encontrada no setor de educação. Promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96), fica clara a prioridade de garantia da oferta do ensino fundamental obrigatório, para o que, requeria-se retomar e aprofundar o processo de descentralização dos anos 80. A estratégia adotada foi a de redefinição do papel do Ministério (MEC) no processo de gestão pública, como coordenador das políticas nacionais, deixando a cargo dos governos estaduais e municipais a execução destas políticas.

As políticas educacionais assumiram um novo enfoque, centrado na busca de um novo padrão de equidade, visando à promoção de ações focalizadas para corrigir desigualdades sociais, econômicas e regionais que impedem a universalização do acesso ao ensino fundamental. Na busca de melhoria da qualidade da educação básica (1^a. a 8^a. série) foram adotadas políticas de valorização dos professores, implantados parâmetros curriculares, criado um sistema de avaliação de desempenho e um programa de repasse de recursos financeiros diretamente às escolas, a ser gerido por um conselho com representantes da comunidade.

Para viabilizar o novo desenho e articulação institucional, foi criado o FUNDEF¹⁶ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério), que vincula a descentralização do ensino fundamental e a divisão de encargos entre Estados e Municípios à redistribuição dos recursos com base no número de alunos atendidos pelas respectivas redes de ensino; garante um valor mínimo por aluno, como mecanismo para reduzir desníveis regionais e intra-estaduais; estabelece a destinação de, no mínimo, 60% dos recursos para pagamento de salários dos professores (Castro, 2000). Além de estimular a municipalização do ensino, avaliações do impacto deste fundo identificam efeitos positivos na escolaridade dos professores, na duração dos turnos de aula e no total de alunos matriculados (Mendes, 2001:49). Apesar de o mecanismo de repasse de recursos em função do número de matrículas ter estimulado a fraude, o estudo conclui que houve também uma nítida minimização das desigualdades, com uma melhoria da performance relativa dos municípios situados em regiões atrasadas.

São apontados como sendo os maiores êxitos do FUNDEB, a redução das diferenças de custo-aluno entre as escolas do governo estadual e municipal, favorecendo, em geral, aos municípios; a proteção do salário dos professores e o aumento da transparência na gestão financeira.

Foram também introduzidos programas complementares como o Bolsa-Escola, um programa de renda mínima para crianças carentes que estejam matriculadas e freqüentando a escola fundamental.

Em resumo, a reforma educacional implementada na década de 90 inscreve-se dentro dos princípios constitucionais de universalização, descentralização e participação, mas atualiza os mecanismos de gestão, introduzindo elementos de autonomia das unidades, financiamento à demanda, avaliação de desempenho e, fundamentalmente, mecanismos de redistribuição dos recursos e redução das disparidades regionais.

Este balanço das décadas de 80 e 90 mostra as potencialidades e limites da democracia brasileira. A verdadeira concretização da Seguridade Social, já o apontava muito claramente Beveridge (1987), implica na existência de um pacto social renovado, que, transcendendo interesses setoriais e classistas, permita a definição de um novo padrão civilizatório, a ser institucionalizado por intermédio das políticas e instituições da Seguridade. A transição à

16 A EC nº14 criou um fundo contábil, denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef), estabelecendo que 25% do total das receitas e das transferências serão vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para a composição do Fundef ficou estabelecido que cada esfera do governo contribuirá através das seguintes fontes de financiamento:

A União contribuirá complementarmente através do salário-educação, 18% das receitas de impostos devidos à União, seguro-receita da Lei Complementar nº87/96 e outras fontes;

Os Estados e o Distrito Federal contribuirão com 15% do ICMS, 15% do FPE e 15% da parcela do IPI que é devida aos Estados e DF

Os municípios contribuirão com 15% do ICMS e 15% do FPM.

Os recursos são distribuídos aos Estados e Municípios de acordo com o número proporcional de alunos matriculados. Além disso, 60% do total dos recursos deverão ser utilizados com pagamento e capacitação de professores (Castro, 1998).

A forma como são arrecadados e distribuídos os recursos apontam para uma melhor redistribuição da quantia disponível para a política de educação. Isto porque, além de serem utilizadas verbas do FPM e do FPE, os valores destinados a cada município são estipulados em função da demanda (do número de matrículas) e, sendo assim, a necessidade local por educação determinará a distribuição dos recursos.

democracia no Brasil permitiu-nos colocar como meta a retomada da ordem democrática, mas não nos autorizou a resolver o dilema constitucional brasileiro¹⁷, aprofundando a contradição entre democracia política e democracia social.

No momento atual estão em discussão algumas políticas que visam ampliar a cidadania e reduzir a exclusão social que, se aprovadas e implementadas poderão ter forte impacto na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Trata-se da criação do SUAS - Sistema Único da Assistência Social e da Reforma Educacional.

Para superar a visão assistencialista e compensatória que tem prevalecido no campo da Assistência Social, esta “passa a configurar-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas dos usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo”. (BRASIL, 2004)

Definindo os usuários como cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, a assistência social tem como missão a garantia das seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar.

Mais do que uma elaboração conceitual inovadora, a política nacional de assistência social assim formulada denota o esforço de superação da fragmentação institucional, pobreza intelectual e ausência de corpo técnico capaz de garantir a efetividade desta política. Como o processo de formulação desta política foi gerado a partir das bases, com os diferentes atores governamentais e não-governamentais participando da sua formulação e negociação coletivas, é de se esperar que tenha sustentabilidade, para além da temporalidade governamental.

Ao retomar o desenho constitucional das políticas sociais, faz-se um esforço para, ao mesmo tempo, fortalecer o poder municipal no âmbito da política assistencial e a sociedade civil organizada, garantindo sua participação na co-gestão, controle social e mesmo execução. No entanto, o fortalecimento desta última não se fará com a redução do papel do estado, mas sim com o fortalecimento da autoridade pública.

Neste sentido, foi desenhado um sistema único, com ênfase na matriz sócio-familiar, descentralizado e organizado territorialmente, de forma coordenada e hierárquica (com módulos articulados que vão da baixa à média e alta complexidades), possuindo um sistema de financiamento com participação de todos os níveis governamentais, mas com uma sistemática que visa evitar o clientelismo e adotar critérios técnicos de repasse de recursos fundo a fundo. Grande importância é dada à formação de gestores, capazes de implementar estas diretrizes.

A implementação deste sistema representa a possibilidade tratar a Assistência Social como uma política pública e um direito de cidadania, fortalecendo a autoridade e a institucionalidade do estado, ao mesmo tempo em que gerando as condições para dar protagonismo aos beneficiários e aos demais atores sociais envolvidos neste campo. Assim, as medidas assistenciais deixam de ser limitadas ao âmbito compensatório e passam a transcender mesmo a perspectiva redistributivista, em direção à construção e expansão da cidadania.

¹⁷ No sentido dado por Fábio Wanderley Reis (1988:16): “trata-se de regular através do estado a convivência entre setores e categorias que, se chegam a erigir-se em atores sócio-políticos reais, fazem-no no marco de um sistema capitalista e nos termos da dinâmica própria desse sistema”

Na área de educação estão em discussão dois projetos distintos, um deles propondo a extensão do fundo de financiamento do ensino elementar para todo o ciclo do ensino básico (do FUNDEF ao FUNDEB) e outro propondo uma reforma da educação universitária.

Sintonizada com o espírito norteador da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a proposta de criação do Fundeb é de ampliar progressivamente a obrigatoriedade do Ensino Fundamental aos demais níveis que compreendem a Educação Básica, sendo que a União deverá assumir maior responsabilidade no financiamento deste ciclo educacional. Assim, com duração de 14 anos (2006-2019), o Fundeb atenderá os alunos da educação infantil, do ensino fundamental, e médio e da educação de jovens e adultos e será implantado de forma gradativa nos quatro primeiros anos. O objetivo é atender, no quarto ano de vigência, 47,2 milhões de alunos com investimentos públicos anuais de R\$ 50,4 bilhões. De acordo com o censo escolar de 2004, o número de alunos atendidos pelo Fundef é de 30,7 milhões, com um total geral de recursos de 30,6 bilhões previsto para 2005 (BRASIL, 2005).

Na Reforma da Universidade, o objetivo é fortalecer a universidade pública, assegurar uma maior qualidade das instituições privadas superiores, criar meios de acesso e permanência para estudantes de baixa renda e minorias raciais e garantir autonomia administrativa e financeira dessas instituições. Pretende-se, portanto, estabelecer uma nova relação entre a universidade pública e a universidade privada, de forma que todo o sistema opere em função do interesse público.

Para se ter uma idéia da amplitude e impacto desta proposta, espera-se que, a partir de 2005, o ProUni – Universidade para Todos – vá oferecer cerca de 100 mil bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e professores oriundos da escola pública, que de outra forma não teriam acesso ao ensino superior. Esta medida, aliada ao aumento da regulação e controle da qualidade nas escolas privadas pode vir a representar, em médio prazo, uma mudança real no perfil racial das elites brasileiras.

4- DO DESENVOLVIMENTO À CIDADANIA

A perspectiva do desenvolvimento humano, inspirada nos trabalhos de Amartya Sen, entende o desenvolvimento como expansão das liberdades que possuem os indivíduos para viver de acordo aos valores que apreciam e os capacitem a tomar as decisões sobre seu bem-estar. A liberdade se encontra entre os possíveis campos de aplicação da igualdade e a igualdade se encontra entre os possíveis esquemas distributivos da liberdade (Sen, 1995, p. 35). No entanto, Sen considera que os requerimentos de igualdade substantiva podem ser particularmente exigentes e complexos quando há que fazer frente a um grau importante de desigualdade prévia. Introduce a noção de capacidade, como a essência da liberdade real. As capacidades são as oportunidades que tem uma pessoa para obter o seu bem-estar. Mais ainda, o fato mesmo de poder eleger faz que o próprio bem-estar dependa da capacidade que tem cada um para funcionar. desfazendo-se a aparente contradição entre liberdade e igualdade.

Este enfoque foi de grande importância para reverter a discussão do desenvolvimento desde uma perspectiva econômica para uma visão humanista, na qual a questão da equidade está colocada como condição de possibilidade do exercício da liberdade dos agentes.

No entanto, o enfoque do desenvolvimento humano deve ser acrescido de uma perspectiva que coloque a construção do espaço público no centro do debate. Considerando que a

igualdade é um construto político, torna-se necessário adotar-se uma perspectiva relacional, que transcenda o âmbito do indivíduo que busca seu próprio bem-estar, a partir de seus impulsos e necessidades, para pensar o bem-estar como uma construção societária e institucional.

Nesta perspectiva, que identificamos como a construção e expansão da cidadania, o indivíduo com seu poder de agência para fazer eleições dá lugar ao sujeito político, cuja autonomia é sempre mediada pelas relações sociais e pela institucionalidade construída.

Se o processo de subjetivação é sempre relacional, não podemos prescindir da discussão sobre a comunidade política, a estrutura de poder e a institucionalidade do Estado.

A perspectiva do desenvolvimento humano pode conviver com uma estratégia de combate à pobreza por meio de políticas públicas assistenciais, compensatórias e focalizadas, que foram aplicadas na América Latina nas últimas décadas. A incapacidade destas políticas para reduzir as desigualdades – ainda que tenham reduzido a pobreza – demonstrou a necessidade de formular estratégias políticas mais eficazes.

Isto requer a construção de uma esfera pública plural e inclusiva, para a qual será necessário superar nossa defasagem em relação aos países desenvolvidos que construíram sociedades mais igualitárias por meio de políticas públicas universais de bem-estar econômico e social. No entanto, requer também que sejamos inovadores ao pensar uma institucionalidade que transcenda os limites historicamente datados daquela construção do *Welfare-State*. Esta institucionalidade estava baseada na existência de um estado republicano operado por uma burocracia racional-legal, um mercado capaz de incorporar mão-de-obra e aumentar a massa salarial, nivelando assim, minimamente, os membros da sociedade, e, um conjunto de políticas públicas de cunho redistributivo, fundadas em um pacto social no qual as elites aceitam a inclusão dos demais cidadãos à comunidade nacional.

Nosso elevado e persistente nível de exclusão e desigualdade teve como contra-face um estado patrimonial, um projeto de desenvolvimento cuja dinâmica não foi oriunda do mercado interno, e uma política social estratificadora e excludente. Para reverter esta situação será necessária uma nova institucionalidade, na qual a geração de espaços públicos seja tanto induzida pelo estado como controlada pela sociedade. Em situações de extrema iniquidade na distribuição dos recursos de poder o Estado deve ser um ator importante para gerar estes espaços públicos, nos quais os cidadãos são igualados politicamente. Sem embargo, a igualdade requerida deve contemplar a diversidade e singularidades existentes, ou seja, trata-se da construção de uma igualdade complexa e diversa. Clivagens de gênero, raça e etnia, que marcam as desigualdades mais profundas, devem ser enfrentadas desde a perspectiva da igualdade complexa, pois requerem tanto a aceitação da igualdade quanto a preservação da diversidade.

Em espaços públicos assim construídos os sujeitos são reconhecidos e negociam seus projetos e interesses em conflito, podendo gerar uma nova normatividade, mais incluyente, aceitando a diversidade e o interculturalismo. Em outros termos, trata-se de alterar a estrutura de poder elitista prevalecente, sem o que o desenvolvimento humano tem-se mostrado inviável.

O papel protagônico do Estado na geração de espaços públicos e indução da subjetivação não pode ser, no entanto, um reforço ao autoritarismo do Estado e deve evitar sua apropriação privada pelos grupos mais poderosos. Assim, para além de uma gestão burocrática, requer-se a introdução de mecanismos de co-gestão, nos quais os setores organizados da sociedade possam participar da gestão da coisa pública. Este novo formato

do Estado e da sua relação com a sociedade é condição para alterar a distribuição de poder que se perpetua por meio das políticas públicas, gerando um processo de transformação democrática das estruturas arcaicas do aparato estatal.

Finalmente, a comunidade dos cidadãos só será construída a partir de um imaginário coletivo, que ainda encontra na nação o seu referente principal, embora este seja cada vez mais compatível com a profunda identificação do cidadão tanto com a sua cidade quanto com o sistema globalizado. Este imaginário só poderá ser construído, coletivamente, a partir de um projeto nacional de desenvolvimento, autônomo e sustentável, que, diferentemente dos anteriores, coloque a democracia como diretriz e a inclusão social como pré-requisito.

Estas são condições imprescindíveis para cumprir os preceitos democráticos do reconhecimento, deliberação e redistribuição. Se não formos capazes de gerar maior igualdade, através de políticas redistributivas fundadas em um novo pacto societário, estaremos ativando um processo de cidadania inconcluso, que ao invés de gerar coesão social e instituições democráticas, pode fomentar a anomia, a violência e a ingovernabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMAN, David. “Democracia política y desarrollo económico: ¿ Existe alguna relación? In: Instituciones y Desarrollo, 2001. <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/> Acesso em: set. 2005.

ANDERSEN, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. Afrontamento. Porto. 1984.

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. Cap: A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia.

BARRINGTON MOORE Jr. **Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World**. Boston. Beacon Press.1966.

BARRO, Robwert J. **Determinants of Economic Growth**. MIT Press Cambridge, England, 1998.

BENDIX, Reinard. **Estado Nacional y Ciudadanía**. Buenos Aires. Amorrortu Editores. 1974

- BENDIX, Reinard. **Trabajo y autoridad en la Industria- las ideologías de la dirección en el curso de la industrialización**. Buenos Aires. Eudeba. 1966.
- BEVERIDGE, William. **Las bases de la seguridad social**. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**. Brasília: 2003. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior>> Acesso em: set. 2005.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Reforma da Educação Superior. **Cadernos do MEC**. Brasília, jun. 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, nov. 2004.
- BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília. Setembro 2005.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento - Brasil JK e JQ**.
- CARVALHO, Antonio Ivo. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, Sonia. **Saúde e democracia - a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Corrêa, 1997.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.
- CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque. **Participação social no Brasil hoje**. Pólis Papers, São Paulo; Instituto Pólis n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers>>. Acesso em: 06 de setembro de 2005.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. **EFA 2000 - Educação para todos: avaliação do ano 2000**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.
- CASTELLS, Manoel, **O Poder da Identidade – A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**, vol. 2, 3ª. Edição, São Paulo, Paz e Terra, 2001.
- DA MATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis – para uma sociologia do dilema brasileiro**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo. Edusp. 2001
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. In: **Lua Nova – Revista de cultura e política**, n. 28/29, CEDEC/Marco Zero, São Paulo: 1993.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Ed. Globo, 1993.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 2.ed: Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1976.
- FLEURY, Sonia. et al. Municipalização da saúde e poder local no Brasil: relatório de pesquisa. **Revista de Administração Pública**; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 31, n. 3, p.195-208, maio-junho, 1977.

- _____. **Estados sem cidadãos**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 1997a.
- _____. **Saúde e democracia – A luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997b.
- _____. Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil. In: Ricard Goma y Jacint Jordana. **Descentralización y políticas sociales en América Latina**. Barcelona / Espanha, Fundació CIDOB, 2004.
- _____. Assistência na previdência social. Uma política marginal. In: FLEURY, Sonia; SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1991.
- _____. Previdência versus assistência na política social brasileira. In: **Dados**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v.27, n. 3, 1984.
- FREYRE, Gilberto. **Casa grande e senzala**. 29. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1992.
- FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 4ª. edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
- GUIMARÃES, Roberto – Contexto y prioridades de la cooperación internacional para el Desarrollo Sustentable. In: **Síntesis**, n. 20. Julio-Diciembre Madrid, 1993.
- HENDERSON, Hanzel. **Transcendendo a Economia**, Cultrix Amana. SP. 1991.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 1. Reimpressão. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1995.
- IBGE. **Estatísticas do século XX**. Brasil, 2000.
- IPEA. **Radar Social**. Brasília, 2005.
- LAVINAS, Lena. 1998. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Ricardo HENRIQUES e Alexandre Barros (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro. IPEA. 2000
- LECHNER, Norbert. Desafíos de um desarrollo humano: individualización y capital social. In: **Instituciones y Desarrollo**, IIG, PNUD, no 7, Noviembre, 2000.
- LIMOEIRO, Miriam. **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1977.
- LIMONGI, Fernando. **Prefácio**. In Robert A. Dahl. Poliarquia. São Paulo. Edusp. 1997.
- LUXEMBURG, Rosa. A Questão Nacional e a Autonomia Oficina de Livros, Bhte. 1988.
- MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação de resultados do FUNDEF. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília: IPEA, n.4, p. 27-51,dez. 2001.
- MOISES, Jose Álvaro. Dilemas da Consolidação Democrática no Brasil. In: O'Donnell, Guillermo, Moisés, José Álvaro e Labuquerque, J.A. Guillon (org) **Dilemas da Consolidação Da Democracia**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- OLIVEIRA, Jaime; FLEURY Sonia. **(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986.
- POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Ed Campus, 1980.

- PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado- no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro. Relume do Mara. 1994
- PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social- Democracia**. São Paulo. Companhia das Letras. 1989.
- PUTMAN, Robert. **Comunidade e Democracia – a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1996.
- RACHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social – caminhos da construção democrática**. São Paulo: Ed. Cortez, 1998.
- REIS, Elisa. **Processos e escolhas. Estudos de sociologia política**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 1998.
- REIS, Fábio Wanderley. Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social in **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 9, junho 1993.
Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____, CASTRO, Mônica Mata Machado. Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**; ANPOCS, v.16, n.45, p.25-46, fev. 2001.
- SANTOS, Wanderley. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.
- SEN, Amartya. **Nuevo Examen de la Desigualdad**. Madrid: Editorial Alianza, 1995.
_____. **Desenvolvimento como Liberdade**, Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2000.
- SINGER, Paul. Reflexões sobre inflação, conflito e democracia. In: Reis & O Donnell (org). **A Democracia em Brasil - dilemas y perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.
- STIGLITZ, Joseph. Participación y desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral Del desarrollo. In: **Revista Instituciones y Desarrollo** n. 7 p. 93-120, IIG, Barcelona, 2000.
- THOMAS, Vinod et al .**A Qualidade do Crescimento**, UNESP. SP. 2001.
- TOCQUEVILLE, Aléxis. **A Democracia na América**. Ed. Universidade de São Paulo, 1977.
- TOLEDO, Caio Navarro. **ISEB: Fábrica de Ideologias**. São Paulo: Editora Ática, 1977.
- VELLOSO, Raul. Balanço da situação das contas públicas. Rio de Janeiro, 1999. In: MORTHY, Lauro. **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Ed. UNB, 2003.
- VIANNA, Maria. Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida? Fórum Nacional INAE. BNDES, maio, 2003. In: MORTHY, Lauro. **Reforma da Previdência em Questão**. Brasília: Ed. UNB, 2003.