

ESTADO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO¹

Sonia Fleury²

Tomando a tríade proposta como tema desse debate, quero colocar a centralidade na questão democrática, já que ela subordina os demais termos, na medida em que devemos nos perguntar qual Estado e que modelo de desenvolvimento são necessários para assegurar a construção de uma esfera pública plural e inclusiva em nosso país. Em outros termos, nos propomos a discutir o poder nos âmbitos da produção, distribuição e redistribuição.

Sobre a democracia, a teoria política tende a enfatizar a institucionalidade necessária tanto para garantir as liberdades e contratos, bem como para assegurar a competição entre interesses distintos e espaços para transação dos conflitos, além de asseverar a autoridade e capacidade do governo para executar seu programa político. Nesse sentido, as regras da disputa entre diferentes atores políticos regionais dão lugar a arranjos intergovernamentais consociativos, assim como as relações entre governo e atores sociais encontram-se regulamentadas pela representação política e funcionamento do Executivo e Legislativo.

Contemporaneamente a definição de democracia vem resgatar seu fundamento social a partir da inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, por meio do princípio do reconhecimento, tanto das singularidades quanto da alteridade, o que só pode dar lugar à igualdade como um construto da política. Isso pressupõe a constituição de uma esfera política plural, com instâncias de participação social e mecanismos efetivos de redistribuição. Nesse sentido, a democracia, para além das regras que asseguram a liberdade de competição, requer um projeto de sociedade onde economia e política subordinam-se ao primado da justiça social. A esse se soma, hoje em dia, o imperativo da sustentabilidade e o requerimento da despatrimonialização do aparato estatal.

O Welfare State Keynesiano (WS) correspondeu ao arranjo institucional que alcançou uma relação virtuosa entre capitalismo e democracia, equacionando, em um contexto específico, as tensões entre Estado, Mercado e Comunidade. A incorporação dos trabalhadores como sujeitos políticos se fez por meio de um Estado capaz de regular as relações no mercado e assegurar, por meio de uma taxa progressiva, a construção de um fundo público capaz de atender às demandas redistributivas. Mais que legitimidade atribuída à autoridade pública, tratou-se de um processo de construção de hegemonia que alterou as bases liberais do capitalismo, gerando um modelo produtivo de capitalismo regulado por Estados nacionais que consolidaram a democracia de massas.

A teoria do WS demonstra que a capacidade dessas sociedades em institucionalizar os conflitos via procedimentos democráticos de representação e distribuição foi fruto das condições de organização da classe trabalhadora em uma sociedade de democracia de massas

¹ Palestra apresentada no Seminário Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro: Aspectos Sociais – UNICAMP/ PLATAFORMA POLÍTICAS SOCIAIS em 08 de Maio 2013

² Doutora em Ciência política, Professora Titular da EBAPE/FGV onde coordena o PEE- Programa de Estudos da Esfera Pública

e economia afluyente, cuja incorporação de tecnologia e aumento da produtividade permitiu o emprego massivo, o aumento da massa salarial e o aumento da carga tributária. Dessa forma, conflitos na esfera produtiva foram deslocados para a esfera distributiva, aumentando a capacidade reguladora do Estado. Essa teoria, além de ser eurocentrada, circunscreveu-se a um momento particular do capitalismo e da democracia de massas, sendo, portanto incapaz de indicar as condições atuais de construção da proteção social em economias emergentes.

A importância do WS transcende sua institucionalidade ou sua capacidade de gerar uma demanda de consumo, pois foi capaz de construir uma nova sociabilidade, baseada na coesão e na solidariedade representada pela coletivização dos riscos, desmercantilizando a reprodução social, e ampliando a cidadania para comportar no seu interior os direitos sociais.

Essa expansão da noção de cidadania, com novos sujeitos e novos direitos, levou à ampliação do Estado e à democratização dentro do capitalismo e gerou um novo patamar civilizatório que as economias emergentes em sociedades de democracia recente, com um passado de exclusão e banalização das injustiças ainda hoje perseguem em condições adversas. Dentre essas condições, podemos enumerar algumas, tais quais: a prevalência da ideologia liberal e a desmontagem dos aparelhos estatais, a incapacidade impositiva de taxas que afetem os principais beneficiários da acumulação financeira; a incapacidade de regulação dos interesses capitalistas e de indução de um projeto de desenvolvimento sustentável, redistributivo e competitivo.

Buscar nos novos arranjos institucionais e nas políticas sociais de ajuste do WS as coordenadas para os países como o Brasil parece ser um exercício pouco eficaz, por desconhecer as condições de emergência e de adesão da população beneficiária aos valores que a sustentam e que, em cada sociedade, permitiram uma construção institucional singular, ainda que voltada para responder à mesma demanda social. Melhor faríamos ao analisar experiências similares de novas democracias como as da Coreia do Sul e Japão, cuja pressão por inclusão na proteção social foi coetânea das exigências de ajuste fiscal, gerando um fenômeno de montagem e desmontagem permanente das políticas do WS, e/ou a repartição dos custos da proteção com a própria sociedade.

No caso latinoamericano a situação ainda é mais complexa, pois os sistemas de proteção social não são recentes, ao contrário, são alguns dos mais antigos do mundo, ainda que caracterizados pela combinação dos tipos diversos de estratificação com os graus variados de exclusão social. Essa marca foi consolidada, em alguns países desde o início do século XX, em especial no período de industrialização substitutiva, em geral processada sob regimes políticos autoritários. Ou seja, a institucionalização da proteção social foi reprodutora de desigualdades, sendo a esfera da política regida pelo clientelismo, patrimonialismo e distribuição de privilégios e sancionadora de exclusões, ao invés de geradora de mecanismos universais e igualitários baseados nos direitos da cidadania.

As reformas que se iniciam em diversos países a partir dos anos 70, 80 e 90, em um período de esgotamento do modelo econômico e posterior derrocada dos regimes autoritários, inauguraram um período de mudanças políticas e institucionais que tiveram como desafio a inclusão social em um contexto de crise e ajuste estrutural. Modelos distintos foram formulados buscando solucionar essa equação por meio de sistemas duais – um para os que

contribuem de mercado e outro público para os demais, como no Chile; a criação do sistema público universal como no Brasil, descentralizado, participativo e de atenção integral, e a criação de um modelo plural com um sistema de seguros e atenção baseados em mercados competitivos entre seguradores e provedores, públicos e privados, como na Colômbia.

O tema da exclusão foi enfrentado por todos eles, na busca de ampliar a proteção social para os grupos que não haviam sido incluídos nos modelos precedentes. No entanto, apenas no caso brasileiro o desenho do sistema buscou enfrentar o problema da estratificação, com a criação de um sistema universal.

Depois de quase um quarto de século vemos que o Chile busca reduzir as disparidades entre os sistemas de mercado e público, através da melhoria do último e da regulação do primeiro, ainda que a dualidade não tenha sido rompida. No caso da Colômbia, os diversos quasi-mercados e mercados competitivos, geraram uma situação de busca de lucratividade que fugiu ao controle da política social, impactando negativamente em termos financeiros e de benefícios. A proposta atual de criação de um sistema universal é o atestado do fracasso da reforma dos anos 90, tão defendida e difundida pelas agências internacionais.

O caso brasileiro merece destaque por ter colocado, em condições tão adversas, um novo ordenamento constitucional, pelo qual a Ordem Social destacou-s, por primeira vez da Ordem Econômica, até mesmo subordinando-a aos princípios da Justiça social, como no caso do uso social da propriedade, entre outros.

A institucionalização da Seguridade Social, com fontes de contribuições exclusivas para um orçamento que deveria ser destacado do Orçamento fiscal e gerido de forma planejada pelas três áreas componentes – saúde, assistência e previdência – além de controlado por um conselho com representação da sociedade, coroava esse projeto. Sistemas universais descentralizados e participativos inovaram em relação ao federalismo com espaços de pactuação e à ativação da cidadania para uma cogestão da política pública.

No entanto, o balanço do caso brasileiro não é alvissareiro. Não basta desenhar um projeto ousado como esse, é preciso juntar forças para executá-lo. Não creio que o problema da proteção social no Brasil tenha sido o desenho do sistema, mas decorre da incapacidade da sociedade, em um contexto recessivo e de ajuste, de impor ao governo a agenda pactuada na constituição de 1988. Na área de saúde usou-se inclusive o slogan “A Ousadia de Cumprir a Lei”, que mostra como foi sendo desvirtuado o projeto inicial incorporado na Constituição de 1988.

Dentre os fatores que contribuíram para isso podemos arrolar:

- a subordinação do Estado às políticas de estabilização da moeda, comprometendo a indução do desenvolvimento econômico e reduzindo as possibilidades de redistribuição do excedente, canalizado para atingir as metas do superávit fiscal;
- a prioridade dada às políticas de combate à pobreza, de baixo custo e alta efetividade para os beneficiários e para o governo, sem associação com um investimento equivalente nos sistemas universais de saúde e educação que permitiriam a redução efetiva das desigualdades;

- a crescente corporativização da sociedade, com cada grupo social envolvido com questões setoriais, sem conseguir construir narrativas abrangentes, até mesmo em consequência do formato adotado pela participação social setorial;
- a democratização pactuada e sem grandes rupturas que tornou os governantes prisioneiros de um sistema de alianças sem identidade política, além daquela de preservação dos interesses particulares em detrimento dos interesses públicos;
- a adesão dos atores sociais mais organizados a programas governamentais que excluiu, cada vez mais, o debate de ideias divergentes da arena política;
- a crescente disputa dos fundos públicos pelos capitalistas em relação à saúde, educação, habitação, urbanismo, o que gera uma re-mercantilização da proteção social a uma taxa de alta velocidade, deslegitimando os mecanismos decisórios participativos.

Tudo isso leva a um novo projeto que é a inserção social não mais pela igualdade da cidadania, mas sim pela possibilidade de consumo no mercado. Nesse novo arranjo entre Estado, Mercado e Comunidade, o Estado, através de políticas de transferência de renda também gera uma nova dinâmica de mercado. Diferentemente do WS, essa modalidade de inserção pelo consumo gera outro modelo de sociabilidade, baseado em princípios competitivos e não solidários, porque há uma enorme distancia em termos do que a política social interpela. Se no WS a interpelação é ao direito social a interpelação à pobreza é individualizada. Distanciando-se de princípios igualitários, substrato da cidadania, esse novo modelo de sociedade baseia-se em noções como empreendedorismo e consumismo, pilares da sociedade de mercado.

No entanto, esse modelo, se bem seja capaz de incluir, não é capaz de gerar coesão, pois a lógica do consumo e da competição individual, em condições de desigualdade exacerbada pela ineficácia dos sistemas universais de saúde e educação deve gerar frustração de expectativas e pode até mesmo provocar o aumento da violência.

Mas, para isso, um novo projeto adicional se incorpora: a militarização do social, com a subordinação das políticas sociais destinadas aos pobres a um projeto de controle militar dos territórios urbanos.

Ou seja, a equação entre Estado, Mercado e Comunidade, se resolvida com base nos interesses do mercado, traduzido como capacidade de consumo, poderá representar uma importante forma de inclusão social das populações miseráveis, mas suas consequências para a construção tanto da democracia, pensada a partir da expansão da cidadania, quanto de um modelo de economia sustentável e internacionalmente competitivo, pensado a partir da capacidade produtiva nacional, estarão seriamente comprometidos.

Dessa forma ao buscar a legitimidade dos governos mais comprometidos com os interesses populares poderemos estar abrindo mão da difícil tarefa de construção de um projeto hegemônico que seja diferente daquele que vigora desde sempre, atualizando-se para não mudar a distribuição do poder.

Se for certo dizer que “lá onde existe poder, há resistência” (Foucault), resta àqueles que se pretendem intelectuais orgânicos do desenvolvimento aproximar-se de quem pretendem

defender, ouvir as vozes da cidadania, que estão em toda parte, ao invés de contentar-se em ouvir as vozes da pobreza. O preço a pagar é o abandono do elitismo e do colonialismo, tão caros à nossa tradição intelectual.