

Querelas do Brasil¹

Marcelo Paixão * 2

Este artigo tece uma reflexão crítica sobre as análises do Panorama Brasileiro³ nos dez relatórios editados, de 1997 a 2006, pelo *Observatório da Cidadania (OC)*. O Panorama Brasileiro é um capítulo do relatório com contribuições de pesquisadores e pesquisadoras e/ou ativistas vinculados(as) ao meio acadêmico e ao universo das organizações da sociedade civil (OSCs) do Brasil, debruçando-se especificamente sobre aspectos da nossa realidade social. O maior desafio que se apresenta é a articulação, de modo sistemático, do fruto de tantas contribuições diferenciadas sobre temas igualmente diversificados. Tal dificuldade fica ainda maior quando levamos em consideração a própria dimensão temporal, tendo em vista que os últimos dez anos foram, no mínimo, turbulentos em múltiplos aspectos (econômicos, políticos, sociais, culturais etc.), dentro e fora do Brasil.

Esperamos esboçar algumas respostas às seguintes indagações: qual foi a agenda de debates do OC em suas dez edições? Quais os marcos analíticos assumidos pelos artigos? Esses marcos estão perpassados por tensões específicas ou por eventuais lacunas identificáveis que, uma vez superadas, poderiam ser úteis no processo de aprimoramento da análise? A agenda de debates conseguiu se articular de forma mais estruturada ou, antes, remanesceu como um empilhamento de questões heterogêneas e pouco articuláveis entre si?

Debate econômico

Dentro da agenda do debate econômico, procuraremos refletir sobre os seguintes temas publicados no OC: bancos multilaterais; desenvolvimento;

fundos públicos; orçamento da União; política econômica e sistema financeiro; política fundiária e questão agrária; e políticas de geração de emprego e renda. Mais distante, contudo dentro de uma visão transversal, um artigo fundamentado na questão das relações raciais, pela via do desenvolvimento, dialogou com a última questão.

Vamos destacar alguns aspectos referentes às abordagens das questões econômicas no OC. Em primeiro lugar, há um aspecto metodológico do debate, que diz respeito a um questionamento da dissociação dos assuntos econômicos dos sociais.

A teoria econômica convencional, de fundo positivista, entende os assuntos reportados ao debate econômico como possuindo arena própria de reflexão, completamente dissociada das questões políticas, sociais e morais. Assim, esse campo do pensamento científico seria estritamente vocacionado à análise do problema do gerenciamento ótimo de recursos escassos, sendo intrinsecamente neutro. Coerentemente, os assuntos que diriam respeito às políticas econômicas em diversas esferas (monetária, fiscal, cambial, comércio exterior etc.) – governadas pelas forças do mercado, que subordinariam inexoravelmente a vontade política de governos e de atores sociais – deveriam ser enquadrados como problemas técnicos.

Os artigos que foram publicados no OC interpretaram tal ponto de vista de modo notoriamente crítico. Tal como relata Carvalho: “nenhuma política é neutra. Qualquer iniciativa de governo redistribui renda (e, possivelmente, a riqueza) da sociedade em algum grau. Objetivos abstratos podem ser apresentados de forma neutra, mas políticas neutras simplesmente não existem”. Deste modo, prossegue o autor, “o objetivo de austeridade fiscal, por exemplo, em que o governo gasta apenas aquilo que arrecada com impostos, podem corresponder políticas que aumentam os impostos sobre as pessoas mais ricas ou mais pobres, ou que cortam a oferta de bens públicos a um ou a outro desses dois grupos” (Carvalho; OC 2005, p. 34). Dessa citação, vemos que as ações econômicas, pretensamente vazias de significado político, acabam sendo indissociáveis de suas derivações no plano social. À medida que, inevitavelmente, influencia o processo de distribuição de renda e riqueza, toda política econômica é uma política social e vice-versa.

Tendo em vista essa abordagem, percebe-se a especial preocupação por parte das instituições organizadoras da publicação com a propagação de questões tidas como duras, ligadas aos assuntos macroeconômicos e financeiros, no seio dos

movimentos sociais. Desse modo, seria essencial retirar o debate acerca do sistema financeiro e das políticas econômicas da redoma, do círculo de ferro de especialistas.

É interessante observar que, a cada edição, o OC procura refletir intensamente sobre os marcos assumidos pelas políticas macroeconômicas, tema comumente deixado de lado por publicações congêneres. Analisando iniciativas semelhantes ao OC, percebemos que temas entendidos como sociais (políticas, desigualdades, concentração de renda etc.) são encarados de forma apartada ou subsidiária das questões econômicas e financeiras. Já o OC, por meio de colaboradores e colaboradoras, assumiu a tarefa de ser um constante analista crítico das políticas macroeconômicas postas em prática pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Finalmente, identifica-se no OC uma efetiva preocupação de que esse processo de alheamento dos acontecimentos no núcleo duro do sistema capitalista corresponda a um reforço do pensamento único, liberal ou neoliberal, sobre os assuntos econômicos. Considerando que os próprios movimentos sociais se resignam a manter-se distante dessas questões, não problematizando efetivamente os marcos assumidos pelas políticas públicas naquela seara, significaria um modo de reconhecer que tal problema é somente para técnicos, portadores de instrumentos objetivos e neutros para a análise e intervenção na vida econômica.

Nessa perspectiva crítica, a importância da asunção dessas questões por parte dos movimentos sociais acabaria recebendo uma dimensão de vital importância, pois dela dependeria a nada singela capacidade do campo democrático – presente tanto na academia como na sociedade civil – de forjar um projeto alternativo de desenvolvimento econômico e social para o mundo.

Gestão FHC: dinheiro na mão é vendável

Os motivos da estagnação de nossa economia nos últimos 27 anos deitam suas raízes no colapso do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro em 1930. A partir dessa década, em meio à séria crise da economia mundial, a antiga estrutura produtiva agrário-exportadora entrou em colapso. As diferentes frações das classes dominantes do país, conquanto em ritmo e forma de adesão diferenciados, foram impulsionadas para um projeto de modernização de nossas estruturas econômicas e sociais comandadas pelo carro-chefe do Estado. Esse agente passou, então, a promover a industrialização do país por

1 Este é um resumo do artigo “Querelas do Brasil: contextos, contendas e conteúdos dos dez anos de Panorama Brasileiro do *Observatório da Cidadania*”, de Marcelo Paixão. O texto completo está no CD que acompanha esta publicação.

* Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenador do Laboratório de Análises Econômicas, Históricas, Sociais e Estatísticas das Relações Raciais (Laeser).

2 O autor agradece a Fernanda Carvalho, Luciano Cerqueira e demais participantes do *Observatório da Cidadania* pelo convite para a elaboração desta reflexão. Vale salientar que as idéias do presente texto foram apresentadas em seminário do *Observatório da Cidadania*, realizado em 28 de maio de 2007. No encontro, fomos beneficiados com os comentários feitos pelo conjunto de participantes do evento.

3 Nota da edição: todos os artigos publicados no capítulo Panorama Brasileiro, ao longo destes dez anos, estão disponíveis no CD que acompanha esta publicação.

meio de empréstimos de poupanças externas a serem investidas na infra-estrutura produtiva do país por intermédio de políticas de proteção ao mercado interno; pela regulação autoritária dos sistemas de contratação coletiva (via Consolidação das Leis do Trabalho – CLT); e pelo estímulo à acumulação de capital no espaço interno, com base em vantagens creditícias e fiscais. Esse modelo também representou o aprofundamento dos laços da economia brasileira com a economia mundial, especialmente pela presença do capital produtivo estrangeiro para inversão nos setores mais dinâmicos: automobilístico, naval, químico, bens de consumo duráveis, alguns nichos do setor de bens de capital, entre outros ramos.⁴

Esse processo de modernização da estrutura produtiva, além dos fortes impactos acarretados no plano ambiental, se fez acompanhar, igualmente, de grandes desequilíbrios sociais (e, decerto, raciais) e regionais – assimetrias que se agravaram ao longo do tempo, especialmente após o golpe militar de 1964 e o seu correspondente *milagre econômico*. Na verdade, após a derrubada do regime civil, o modelo de substituição de importações ganhou novo impulso com a reforma do sistema bancário, a adoção dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e a conclusão do processo de integração nacional mediante pesados investimentos em infra-estrutura.

No fim da década de 1970, diversos fatores contribuíram para a geração de uma crise de grandes proporções nesse modelo, em especial a crise da dívida externa e a correspondente incapacidade do Estado em continuar mobilizando recursos em grandes proporções para manter o ritmo acelerado de crescimento da economia. Como efeito perverso de tal movimento, a economia brasileira, na década seguinte, passou a combinar taxas medíocres de crescimento com elevados índices de inflação.

Ao longo da década de 1980, foram feitas algumas tentativas de estabilização de preços, conhecidas por *planos heterodoxos*. Esses

planos tentavam atuar sobre os mecanismos inerciais da inflação mediante o congelamento de preços e a constituição de uma nova moeda, supostamente mais confiável. Contudo, os permanentes impasses na balança de pagamentos, o agravamento dos conflitos distributivos – diante do novo contexto democrático e da emergência do *novo sindicalismo* –, a excessiva cartelização da economia brasileira associada à baixa exposição de relevantes segmentos do mercado interno à competição internacional, entre outros fatores, acabaram impedindo a retomada do crescimento econômico e a estabilidade financeira. À medida que aquela década findava, e diante do impasse instalado, trazendo a emergência de candidatos, à época, não-confiáveis à Presidência da República, progressivamente as elites econômicas e políticas brasileiras preferiram abraçar os termos do Consenso de Washington. Assim, com a resolução da crise da dívida externa via adesão do país ao Plano Brady, a economia brasileira passou a ser desenhada para viver um novo período.

Durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990–1992), diversas medidas liberalizantes foram adotadas, tais como a abertura comercial, a liberalização do fluxo de capitais pela constituição das Contas CC-5 – que liberalizaram o fluxo de divisas para agentes financeiros localizados no Brasil e no exterior – e o início do processo de privatizações. No curto reinado de Itamar Franco (outubro de 1992 a janeiro de 1995), foi gestado o Plano Real, que mobilizou aquelas medidas precedentes e avançou em outras, entre as quais se destacam a adoção de uma unidade de conta (Unidade Real de Valor – URV), visando ao realinhamento de preços e ao posterior fim da indexação, e a constituição do Fundo Social de Emergência, que permitia ao governo desvincular receitas cuja aplicação específica era determinada pela Constituição. Com isso, o governo ganhava uma folga no plano financeiro, reduzindo a pressão sobre a inflação pela via da contenção dos gastos públicos e a correspondente geração de superávits nas contas públicas que atingiram 5,21% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1994⁵ (cf. Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000; Lopreato, 2002).

5 Por superávit primário, ou se fosse o caso, déficit, nas contas públicas, entende-se saldo do volume de recursos à disposição do poder público provenientes da arrecadação de impostos menos o volume de recursos gastos pelo mesmo poder público com custeio e investimento, não se levando em consideração os gastos com os juros aos detentores de títulos do governo. Quando esses últimos são levados em consideração, trata-se, então, de superávit ou déficit nominal.

O sucesso do Plano Real, com o efetivo controle da inflação, alçou ao poder a aliança entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL). Contando com certo apoio popular – principalmente por conta dos efeitos sociais positivos do controle de um poderoso mecanismo de corrosão do rendimento das pessoas mais pobres, que eram as taxas de inflação elevadas – e com um arranjo político e institucional mais consistente, foi promovido um aprofundamento dos marcos liberalizantes que já norteavam a economia brasileira (Mantega, *OC* 1998, 1999; Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000; Carvalho, *OC* 2002).

O problema é que o Plano Real, ao mesmo tempo que logrou debelar a inflação por um período de tempo maior que os planos precedentes, levou a economia para um patamar de melancólica estagnação, pior do que havia ocorrido durante a década de 1980 (Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000). Esse impasse foi causado pelo câmbio apreciado e a consoante vulnerabilidade de nossa balança de pagamentos a ataques especulativos contra o real.

No plano das atividades econômicas geradoras de bens tangíveis, o processo de privatizações e aquisições de empresas brasileiras por firmas estrangeiras não se traduziu em significativa ampliação do investimento em novas unidades produtivas. Pelo contrário, ainda muito embasados na perspectiva de obtenção de lucros a curto prazo, os investimentos privados não foram dirigidos nem à ampliação da capacidade produtiva dos diversos setores específicos nem à melhoria da infra-estrutura produtiva do país. Assim, em uma espécie de retorno à primeira metade do século XX, testemunhou-se a uma gritante deterioração das condições gerais de reprodução da economia produtora de mercadorias e serviços não-financeiros. Tal situação chegou ao seu apogeu, em 2001, com o apagão energético.

A primeira edição brasileira do *OC* foi lançada em 1997. Nesse ano e no seguinte, a economia brasileira, sob a batuta do primeiro mandato de FHC, vivia “um avanço do desemprego, acompanhado da redução da renda dos trabalhadores e do aumento dos rendimentos do capital, configurando o aumento das desigualdades sociais no Brasil” (Mantega, *OC* 1998, p. 95). Tal quadro era tributário da política monetária praticada que, fortemente balizada na contração do crédito, ampliava o déficit público nominal (visto a dívida pública ser fortemente atrelada à taxa de juros de curto prazo – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic), reduzia o consumo e deprimia a

4 Para uma análise histórica clássica das estruturas econômicas brasileiras e sua inter-relação com a economia mundial durante os períodos colonial e imperial e durante os primeiros 50 anos do século XX, ver Celso Furtado (1980). Sobre as relações entre o Estado brasileiro, especialmente durante os governos de Getúlio Vargas, com as antigas elites agrário-exportadoras e a então nova classe industrial, ver Pedro Fonseca (1989). Para um estudo do processo de substituição de importações, ver Maria Tavares (1978). Para uma análise igualmente clássica do período do II Plano Nacional de Desenvolvimento, ver Antônio Castro e Francisco Souza (1985). Além desses, uma análise crítica do modelo econômico brasileiro adotado pelo Brasil pós-1964 pode ser encontrada em Celso Furtado (1974).

atividade econômica. Esse problema se acentuava a cada crise econômica que acontecia na seara internacional: México, 1995; Extremo Oriente, 1997; Rússia, 1998; até finalmente atingir o Brasil no começo de 1999.

Novas crises ainda ocorreriam: Turquia, 1999; Argentina, 2000 até 2002. Não obstante, do ponto de vista das medidas adotadas desde 1999, algumas reverteram aspectos mais ortodoxos do Plano Real, como a adoção de uma taxa de câmbio flutuante no lugar da fixa. Por outro lado, em outras áreas, o plano acabou se tornando ainda mais ortodoxo, caso da política fiscal, que voltou a perseguir metas de geração anual de superávit operacional de 3,75% do PIB.

Posteriormente, passado o susto, favorecida pela mesma depreciação do real – que permitiu, a partir desse momento, pela via do superávit da balança comercial, suavização no saldo de contas correntes –, a economia brasileira apresentou um ritmo de crescimento maior em 2000: com relação ao ano anterior, o PIB cresceu 4,2%. Porém, medida pela manutenção dos juros elevados, pelas políticas fiscais conservadoras, pelo crescimento exponencial da dívida interna – causada, fundamentalmente, pelo fato de os títulos da dívida pública estarem atrelados à evolução de dois índices que apresentavam elevada valorização no período: dólar e taxa de juros Selic –,⁶ pelos constantes déficits na conta de serviços e pelo aprofundamento da crise do mercado de trabalho, os últimos anos do governo FHC foram de baixas taxas de crescimento da economia: cerca de 1,6% ao ano, crescimento nulo do PIB *per capita* no período.

Em meio a novo cenário de incertezas e especulações com relação ao novo arranjo político de forças que iria deter o controle do poder político no país no fim daquele governo, o país assistiu ao recrudescimento da taxa de inflação, à forte elevação do dólar (que chegou a quase R\$ 4), ao aumento do risco Brasil nas praças internacionais e ao fantasma de novo colapso de nossa balança de pagamentos. No último ano do governo FHC, após dois acordos anteriores, o Brasil voltaria a recorrer aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Carvalho, *OC* 2003).

Como saldo geral dos oito anos de governo FHC, podemos apontar que o modelo que perseverou compulsivamente a estabilidade de preços e a confiança dos mercados – mediante cega obediência aos reclamos do sistema financeiro – acabou se traduzindo em baixo crescimento da economia, com trágicos efeitos no plano social. Destarte, corolário daquelas políticas, constatamos forte redução da qualidade do mercado de trabalho brasileiro, especialmente o metropolitano, medido pelo aumento do desemprego e da informalidade.

Do mesmo modo, em meio a uma série de estrangulamentos externos, a aplicação de recursos públicos na área social se deu de forma nitidamente insuficiente. Com isso, os anos FHC também se associaram ao processo de esgarçamento do tecido social. Assim, comumente, nas diversas edições do *OC* durante o reinado da coligação PSDB–PFL, apontou-se que as políticas sociais, submetidas aos ditames das atuais políticas macroeconômicas, tal como recomendado pelas instituições multilaterais, viram-se relegadas, progressivamente, a um plano meramente secundário e condenadas ao triste mundo das políticas compensatórias.

Lula e a classe operária

Nas edições do relatório que cobriram o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, o PIB – com exceção de 2004, quando obteve elevação de 5,5% com relação ao ano anterior – continuou apresentando crescimento medíocre. Os fios condutores da continuidade das políticas macroeconômicas entre os governos FHC e Lula acabaram sendo, no mínimo, desconcertantes para o campo progressista no Brasil. Afinal, o novo arranjo de forças que chegava ao Palácio do Planalto representava a oposição não somente à antiga coligação partidária, mas também ao modelo político liberalizante implementado.

Assim, as esperanças de mudança daquele cenário malograram. Pior, parecia que a nova elite detentora do poder, saída da vanguarda do movimento sindical brasileiro e dos segmentos médios de orientação progressista, não teria maiores pondonos em aplicar a receita liberal. O que era considerado ruim ficou, como que por encanto, bom, e o novo presidente, outrora esquerdista, acabou cortejado pelos principais organismos financeiros multilaterais.

Ao longo de seu primeiro mandato, Lula realmente aprofundou diversas medidas que o governo anterior não conseguira implementar. Desse modo, em nome da estabilidade da economia e da obtenção de maior confiabilidade perante os investidores estrangeiros, metas que passaram a ser perseguidas a todo custo, o governo petista, logo em seu primeiro ano, aumentou o esforço fiscal para a obtenção de um superávit de 4,25%

do PIB; manteve a autonomia prática do Banco Central; conformou-se às políticas de juros elevados praticadas pelas autoridades monetárias (com trágicos efeitos, pela via do crescimento do déficit público nominal sobre as contas do governo, cujo estoque total da dívida, atualmente, supera a casa de R\$ 1 trilhão); logrou maioria no Congresso Nacional para aprovação da reforma da previdência para o funcionalismo público; e preservou uma política tributária com as mesmas características regressivas que herdou de governos anteriores (Carvalho, *OC* 2005).

Talvez seja exagero supor que, em termos de política econômica, o governo Lula tenha sido fiel cópia do seu antecessor. Se não existem motivos para dúvidas quanto ao caráter similar das políticas macroeconômicas deste governo com o de FHC, em outros planos podemos perceber nuances.

Em primeiro lugar, o novo arranjo que chegara ao poder era, e de algum modo continua sendo, muito fortemente vinculado ao funcionalismo público. Por isso, por maiores que tenham sido os ataques a essa categoria, não conseguiram ser tão agressivos como os realizados na vigência da aliança PSDB–PFL no poder. Podemos considerar que, no plano da relação de Lula com o funcionalismo público, parte das ações representou continuidade e aprofundamento da precarização das condições ocupacionais dessa categoria e parte representou reversão das antigas medidas, em especial as políticas de reposição de pessoal pela abertura de concursos públicos ou mesmo na abstenção (ao menos, momentânea) de aprofundamento da reforma da previdência (tanto para esse segmento como para trabalhadores e trabalhadoras vinculados ao regime geral).

Raciocínio semelhante pode ser feito com relação às privatizações e ao papel das agências reguladoras. É bem verdade que não houve reestatização e que, no mandato de Lula, foi realizada a venda de algumas empresas públicas (porém, em pequeníssimo número e, em geral, eram as que já estavam com o processo de venda para o setor privado adiantado do ponto de vista legal). Todavia, contrariamente ao governo anterior, não mais se apresentam, no horizonte, propostas como a privatização da Petrobras, do Banco do Brasil ou das universidades públicas.

Não consideramos que aquelas medidas sejam sinônimas de alguma eventual guinada progressista do atual governo. Elas apenas evidenciam o quanto a opção pelo receituário neoliberal, em termos de políticas macroeconômicas, não se deu de modo indolor para o próprio arranjo de forças alçadas ao Planalto Central a partir de 2002. Provavelmente, temendo a perda da totalidade de sua antiga base social, o governo Lula tenha apresentado sinalizações contraditórias no que

6 Para o público leitor, pode parecer estranho que, em meio a um contexto de geração de sucessivos superávits primários nas contas públicas a partir de 1999, o déficit público tenha aumentado continuamente em nosso país. Mais uma vez, salientamos que essa diferença foi causada pelo volume de recursos destinados mês a mês pelo governo federal para o pagamento de juros sobre os títulos da dívida interna. Assim, o volume transferido para o setor financeiro desde então absorve a totalidade de recursos poupados pelo governo, sob a forma de superávit primário, e, também, gera saldo devedor negativo, fazendo que a dívida interna tenha aumentado progressivamente.

tange à sua relação com o funcionalismo público, às agências reguladoras e à participação do Estado na vida econômica.⁷

Em segundo lugar, existiram fatores alheios à vontade de um ou outro governo, mas que criaram um pano de fundo nitidamente diferenciado, posto o contexto de adoção de políticas macroeconômicas, em ambos os casos, nitidamente conservadoras. Na verdade, essas distintas realidades permitiram menor ou maior raio de manobra para os dois governos diante dos diversos contextos conjunturais.

Desde 2002, quando a economia brasileira se viu enredada pelos movimentos especulativos do mercado financeiro às vésperas das eleições, a economia mundial não voltou a enfrentar nenhuma crise financeira mais grave. Pelo contrário, durante esse período – em grande medida, por conta do vigoroso crescimento das economias chinesa e indiana –, os mercados de bens tangíveis estiveram animados. No caso dos países do Terceiro Mundo, o cenário foi favorável, tendo em vista a valorização de produtos gerados no setor primário (agropecuários e mineração).

Nesse novo momento, mesmo a estagnação da economia brasileira precisa ser melhor mensurada, pois não afetou por igual todo o país, seja em termos setoriais, seja no plano regional. Assim, durante os últimos três anos, se é verdade que o PIB brasileiro cresceu muito modestamente, os setores exportadores de ramos produtores de bens primários e semimanufaturados vivenciaram situação francamente favorável. Durante o primeiro mandato de Lula, a economia mundial atravessou novo cenário, distinto do turbulento período enfrentado por FHC.

Tal cenário, associado à conversão do arranjo de forças políticas nucleado em torno do Partido dos Trabalhadores (PT) nos termos da *responsabilidade* financeira e fiscal, deu ao governo Lula um raio de ação que o anterior, decerto, não teve. Pela via dos sucessivos saldos positivos da balança comercial e pela volta dos investimentos diretos e especulativos, as reservas cambiais do país foram paulatinamente sendo recompostas – neste momento, ultrapassam US\$ 150 bilhões.

Nesse ínterim, o Brasil pôde se dar ao luxo de adiantar o pagamento de suas dívidas com o FMI, o que fez o risco-país cair sensivelmente. O dólar recuou para o patamar de R\$ 1,80, que não poucos(as) julgam ser irresponsável. Mesmo o

emprego formal voltou a crescer ao longo dos últimos quatro anos. Porém, diversos fatores que tornam a economia brasileira vulnerável persistem: elevada dívida interna ainda atrelada às taxas de curto prazo da taxa Selic, dívidas externas do setor público e privado elevadas, política e de juros demasiadamente conservadora. Contudo, ao menos neste momento (fim de 2007), a situação da economia brasileira encontra-se razoavelmente mais confortável que há alguns anos – embora ainda distante do reencontro com o novo ciclo de longo prazo de desenvolvimento econômico e social do país.

O atual momento, de maior estabilidade financeira, favorece reflexão mais detida sobre o quadro vivenciado por nossa economia real para além dos temas reportados ao sistema financeiro. De fato, nos últimos 25 anos, em meio ao contexto de instabilidade macroeconômica e de baixo crescimento de nossa economia, usando os termos do antiquíssimo Aristóteles, o debate sobre a *economia não natural* (da circulação monetária) gozou de absoluta preponderância sobre a *economia natural* (produtora de riqueza material). Com isso, importantes aspectos dessa última, reportada à nossa estrutura produtiva, às formas de inserção na economia mundial, à ocupação do território nacional e aos desequilíbrios regionais, foram deixados relativamente à margem.

Por uma nova agenda de desenvolvimento

Quais possibilidades poderiam se abrir para a economia brasileira diante da relativa calma que tomou conta do sistema financeiro internacional nos últimos cinco anos?⁸ Na verdade, boa parte dos(as) analistas do OC dedicados(as) às questões econômicas já vêm mencionando um conjunto de medidas que poderia dotar nossa economia de maior capacidade para o enfrentamento das previsíveis novas crises que, certamente, voltarão a assolar o sistema financeiro internacional.

Uma das principais propostas insistentemente mencionada em diversos artigos publicados no relatório – incluindo o de Guido Mantega (OC 1999, p. 111) – foi a do fechamento da fronteira cambial e comercial para movimentações bruscas de divisas (controle de capitais). Outra proposta igualmente feita com grande constância foi a redução dos juros, tanto objetivando a aceleração do ritmo de crescimento da economia como o alívio fiscal pela

via da redução do déficit público nominal. Outro ponto bastante mencionado é a suavização dos rigores das políticas fiscais pelo lado das receitas tributárias, buscando tornar nossa estrutura de impostos menos regressiva e, pelo lado do gasto, procurando incorporar outras medidas de responsabilidade, dessa vez social, como o direito universal da população à educação, à saúde, à seguridade social e ao saneamento básico.

Nas diversas análises apresentadas no OC, podemos perceber que existem alternativas de políticas econômicas que não são de difícil apreensão – em termos de conteúdo e em termos normativos – por parte do conjunto de entidades da sociedade civil. Independentemente dos distintos contextos que a economia brasileira esteja passando, tais medidas são válidas e necessárias por elas mesmas, em nome da adoção de novas alternativas de desenvolvimento econômico de longo prazo para o país.

Contudo, a diferença do período atual com relação ao precedente é justamente o fato de que, agora, as finanças do país se encontram, decerto, mais bem estruturadas. Esse cenário parece mais adequado para a gestão de medidas de longo alcance e mais ousadas que visassem dotar a economia brasileira de meios para o enfrentamento das quase certas crises futuras. Mas, de fato, não é esse o entendimento do atual governo, que prefere confiar que a atual calma terá vida longa.

De todo modo, neste momento se faz necessário o estabelecimento de um contraponto ao modo pelo qual o OC estabeleceu a sua agenda de debates em termos econômicos. Talvez pela gravidade das diversas situações conjunturais que se apresentaram no último decênio, o direcionamento principal acabou repousando em aspectos mais propriamente financeiros e monetários do que refletindo sobre a economia *real*. Todavia, o fato de no governo Lula a economia mundial apresentar bom crescimento, com efeitos positivos notórios sobre alguns setores produtivos e correspondentes regiões do país, leva-nos a uma problematização sobre alguns caminhos preferencialmente adotados pelas sucessivas edições do relatório nesse período.

A economia real, produtora de bens tangíveis e fornecedora de serviços não-financeiros, foi pouco debatida, como se a armadilha do processo de financeirização da economia mundial e brasileira tivesse sido tão insidiosa a ponto de ter ofuscado a análise de outros importantes planos da realidade. Desse modo, acabou-se questionando mais os motivos que acarretariam a estagnação econômica do que a qualidade desejável de um modelo de desenvolvimento. Deixou-se de lado temas que são de evidente importância, mesmo dentro do quadro atual de crescimento medíocre.

7 A esse respeito é também interessante mobilizarmos o texto de M.R.S. de Lima, publicado na edição de 2003 do *Observatório da Cidadania*. Ela mostra o quanto o arranjo de forças originais que animou a candidatura de Lula, e sua posterior vitória, não poderia ser de todo posto de lado quando da adoção das distintas políticas, devendo, por necessidade, existir espaços na agenda governamental que o contemple, nem que fosse no plano ideológico.

8 Neste momento (novembro de 2007), assistimos a um grande nervosismo das bolsas de todo mundo por conta da crise do setor imobiliário que explodiu recentemente nos Estados Unidos. Assim, não teremos como incorporá-la na presente análise, lembrando que esses fenômenos são típicos do sistema capitalista e que sua ocorrência sempre acarreta o risco de graves seqüelas para as economias de todo o mundo, incluindo a brasileira.

CRISE DA HEGEMONIA BURGUESA

Não deixa de ser um exercício bastante interessante debatermos o atual momento da economia brasileira sob a luz da teoria da dependência, tal como formulada por um de seus representantes, o próprio Fernando Henrique Cardoso. De acordo com os fundamentos dessa interpretação, às burguesias de nações latino-americanas não interessava um projeto autônomo de desenvolvimento, mas sim consorciado com o capital estrangeiro. Portanto, a via por excelência para o desenvolvimento do país, mesmo na ausência de reformas estruturais de base, seria a de forma consorciada e periférica com relação a países centrais (Cardoso; Faletto, 1984). No Brasil, tal leitura disputou, com razoável sucesso, no começo da década de 1970, com as visões de significativa parcela da esquerda mais radical que entendia, em plena era do *milagre*, que o país ainda vivia situação de colapso estrutural (cf. Gorender, 1990).

Uma vez transitando da condição de sociólogo para a de político, FHC pôde ver na prática importantes aspectos de sua teoria. Com uma diferença principal: no novo contexto, já não se tratava mais de uma aliança da burguesia nacional com o setor produtivo transnacional, mas com o financeiro. Assim, vivenciando nova fase de expansão consorciada e periférica, seria possível ao país superar a situação de colapso estrutural de nossa economia que se prorrogava desde a década de 1980.

Todavia, ao longo dos últimos 20 anos – e o governo de FHC o demonstrou cabalmente –, os impasses que nossa economia passou a enfrentar foram mais graves e profundos do que havia originalmente previsto a antiga teoria. Todas as garantias dadas pelo antigo governo ao capital especulativo não foram suficientes para permitir ao país um novo ciclo sustentado de crescimento econômico.

Pelo contrário, nas classes dominantes, as frações beneficiadas foram as vinculadas ao setor financeiro (e, secundariamente, ao agroexportador), ficando os demais segmentos, especialmente o pólo produtivo industrial, como sócios menores desse arranjo – ou dele se beneficiando de forma tortuosa, quando, por exemplo, investem seus recursos no sistema financeiro, quando captam empréstimos em condições mais favoráveis fora do país ou quando abandonam a condição de produtores transformando-se em meros comerciantes de artigos importados (Carvalho, OC 2003, p. 92).

De todo modo, a hegemonia do setor financeiro (e do agronegócio) não apresentou condições para alavancar a reconstrução de um novo projeto de país.¹ Tal limite também se associa à histórica baixa disposição dos segmentos empresariais privados em nosso país para a realização de investimentos em atividades de longa maturação, tal como as inversões em infra-estrutura. Parece que os atores que se dispõem a isso exigem condições de tal modo privilegiadas que somente às custas da ruína do público consumidor (empresas e famílias) ou do erário público podem vingar.

Mesmo no governo Lula, as propostas avançadas de retomada de um novo ciclo de investimentos em infra-estrutura – no primeiro mandato, Parcerias Público-Privadas (PPPs); no segundo, Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) – ainda patinam nas incertezas quanto à efetiva capacidade de alocação de recursos por parte do Estado, quanto aos marcos regulatórios e, especialmente, quanto ao tempo de retorno esperado dos investimentos que, mais uma vez, dada sua própria natureza (estradas, hidrelétricas, sistema portuário etc.), são de longa maturação e de baixo poder de sedução para o empresário que investe no Brasil, sempre ávido por inversões de baixo risco e de retorno rápido.

O fato é que o recente processo de financeirização da riqueza nas economias capitalistas de todo o mundo, e a adesão passiva de nosso país ao sistema financeiro internacional, não se traduziu em retomada de um projeto de desenvolvimento socioeconômico, tampouco serviu de base para a reconstrução de um projeto de nação no período recente.

O fato de o atual governo estar ocupado pela vanguarda do movimento sindical e pelos segmentos médios outrora progressistas, no seio de uma acrítica preservação da *herança maldita*, implica que esses setores viraram gestores da crise que elementos progressistas, e não poderiam trazer efetivas medidas em prol de sua superação. De qualquer maneira, a partir do momento que o governo Lula passou a seguir as mesmas diretrizes em termos das políticas macroeconômicas do governo anterior, a teoria da dependência, de conceito teórico, foi promovida à política de Estado. Assim, o mais difícil é o convencimento de que, por trás daquelas práticas, encontra-se um projeto de país que segue, fundamentalmente, estagnado em termos socioeconômicos. ■

¹ Ver texto de Marco Crocco e Fabiana Santos (OC 2006) sobre as características do sistema financeiro bancário brasileiro.

Nesse sentido, tomemos quatro aspectos desse debate que foram mencionados em artigos do OC: crítica ao modelo exportador levado a termo pelo governo brasileiro em seu novo projeto de inserção na economia mundial; agricultura familiar no atual contexto de hegemonia do agronegócio; uso instrumental do mito da democracia racial no antigo projeto desenvolvimentista; e significado do patrimonialismo em nossa sociedade e como tal aspecto pode ser entendido com base nos temas que versam sobre desenvolvimento econômico.

Modelo exportador

No que diz respeito ao primeiro aspecto, o texto de Adhemar Mineiro (OC 2005) foi um dos poucos a fazer menção crítica não apenas às opções de políticas macroeconômicas do atual governo, mas também de suas estratégias, indissociáveis, de inserção na economia mundial e de apoio a determinados setores da economia nacional.

As apostas atuais de desenvolvimento da economia levadas a termo pelo governo parecem ter se guiado muito fortemente nas brechas abertas pelo comércio exterior. Busca-se com o crescimento das exportações uma rápida ampliação do superávit comercial (Mineiro, OC 2005). Porém, no novo contexto neoliberal – após uma década e meia do processo de abertura comercial, valorização temporária do câmbio, privatizações, entre outras medidas de políticas monetárias conservadoras –, além da necessidade de aquisição de mercadorias mais sofisticadas no exterior, ocorreram importantes fraturas na matriz produtiva brasileira, tendo o país passado a importar diversos produtos outrora fabricados internamente.

Com isso, o Brasil passou a apresentar uma pauta de importação com maior quantidade relativa, em valor, de produtos industrializados e uma pauta de exportação com maior quantidade relativa, em valor, de produtos de menor valor agregado, como os provenientes do setor primário (agricultura e extração mineral) ou mesmo secundário – todavia, nesse último caso, fabricado em setores menos intensivos em tecnologia. O baixo perfil desses setores pode ser evidenciado pelo fato de todos serem intensivos em natureza (energia, terra, água e sol), mas pouco intensivos em inteligência e tecnologia. Vale frisar que essa opção apresenta fortes impactos no plano regional, com a reconversão produtiva de porções do território nacional e a drástica alteração de ecossistemas e paisagens.

Exemplos notáveis desse processo são: plantio de celulose para a indústria de papel e celulose (norte do Espírito Santo e sul da Bahia), produção de soja (afetando amplas porções do Centro-Oeste e áreas de cerrado baiano e maranhense), complexo minerador de Carajás (Pará e Maranhão), agroindústria sucroalcooleira (conjunto do estado de São Paulo, Bacia do Alto Rio Paraguai, em

Mato Grosso e no entorno do Pantanal, no Mato Grosso do Sul), pecuária (Centro-Oeste e região Amazônica), pólo de frutas (perímetros irrigados no Vale do São Francisco), produção de madeira (Floresta Amazônica, em especial na enorme área chamada de Arco do Desmatamento).

No plano social, os resultados dessas iniciativas são muito questionáveis. O perfil de uso da força de trabalho pode ser dividido em dois tipos. Em alguns setores, incide a exploração intensiva de trabalhadores(as), com péssima remuneração e condições ocupacionais. Já em outros, o seu perfil tecnológico é capital-intensivo, limitando o efeito multiplicador da renda nas regiões onde as atividades ocorrem.

Para piorar, muitas vezes esses setores exigem graus de qualificação da força de trabalho relativamente superiores, que acabam sendo ocupados por trabalhadores(as) trazidos(as) de outras regiões, limitando eventuais ganhos do processo de desenvolvimento local.

Desse modo, aquelas atividades contribuem, decerto, para a Balança Comercial, porém pouco colaboram para a melhoria da qualidade das áreas onde medram, seja em termos sociais, ambientais ou da capacidade de geração de uma sociabilidade densa para o conjunto da nação (formação de classes sociais autônomas, mecanismos distributivos dos resultados da atividade, melhoria da qualidade de vida das populações locais e regionais). Em síntese, podemos constatar o quanto é necessário pôr em cena não apenas as condições para a volta do crescimento, mas também qual seria a qualidade desejada desse eventual processo de retomada.

Questão agrária

Os vários artigos⁹ a esse respeito situaram-se no debate sobre o modelo de desenvolvimento agrícola em nosso país, apontando possíveis alternativas nucleadas em torno do paradigma da reforma agrária, dos assentamentos e da agricultura familiar. Foram feitas poucas menções ao elemento crucial do debate que permeia a questão das políticas agrícolas e agrárias nos dias atuais: a tensão sobre se a agricultura familiar pode ser entendida como modelo alternativo à agricultura empresarial ou se, em um contexto de absoluta preponderância do agronegócio, deve ser encarada como política social compensatória.

Da leitura do conjunto de contribuições, ficamos com a dúvida se, implicitamente, os textos não tenderam à leitura que identifica a importância da reforma agrária mais pelo seu lado social, político e de relevância para o desenvolvimento local, que propriamente relacionado a um novo

formato de organização produtiva no meio rural. Porém, caso não haja mais alternativas economicamente viáveis à agricultura empresarial, e considerando o quanto tal modelo é devastador para o meio-ambiente, comunidades no entorno e pessoas empregadas – levando em conta o caráter simplesmente primordial de tal aspecto para o desenvolvimento –, como poderíamos pensar um modelo alternativo para o país? Ou, antes, até que ponto não se trataria de questionar o modelo dominante do agronegócio nele mesmo – seja por motivos éticos, políticos ou filosóficos, independentemente de sua suposta maior eficiência produtiva e financeira?

Questão racial

No relatório de 2006, aponte o mito da democracia racial fora importante ferramenta ideológica no processo de constituição do modelo desenvolvimentista. Aponte, também, que esse mito havia sido forjado em uma perspectiva que valorizava o padrão de relacionamentos inter-raciais existentes no Brasil, tido como amistoso, pacífico, cordial etc., desde que mantidas as condições primeiras de racialização de nossa sociedade – pois não há como uma democracia ser racial na inexistência de uma ideologia racializada, de uma identificação hierarquizadora em termos materiais, políticos e simbólicos de todos os indivíduos de acordo com a intensidade das aparências físicas ou marcas raciais.

Portanto, a tal pacificação ou harmonização dessas relações inter-raciais somente poderia incidir em uma sociedade *naturalmente* assimétrica em termos raciais – formando a *lenda da modernidade encantada*.¹⁰ Finalmente, considerando o modelo desenvolvimentista brasileiro, calcado em um mito fundador que justifica, e mesmo valoriza, assimetrias raciais, nada mais natural que o modelo econômico forjado nos anos gloriosos do crescimento vertiginoso da economia nacional, no século passado, tenha conseguido gerar, ao longo de 50 anos, justamente o que estava previsto em seu próprio DNA: preservação e aprofundamentos de abismos sociorraciais. Como, então, pensar em um novo projeto de país que prescindisse da democracia em sua variante racial se embasando na democracia e no projeto republicano em seu aspecto substantivo, no qual as marcas físicas deixariam de ser causa eficiente no processo de realização profissional e pessoal?

Direitos sociais

Essa quarta questão pode ser encontrada no artigo de Lúcia Avelar (OC 2004) sobre direitos sociais e clientelismo na cultura política brasileira. Embora

o eixo de reflexão da autora seja o da submissão dos direitos às políticas, por parte da população, ao clientelismo e patrimonialismo das nossas elites políticas e econômicas, ela também evidencia a óbvia influência da fundamentação liberal, mais especificamente de Raymundo Faoro (1977) em sua crítica aos detentores do poder no Estado brasileiro.

“Com a passagem da economia de base agrária para a capitalista e com a progressiva expansão do sufrágio, constituíram-se elites que, embora apresentassem novo perfil, mantiveram práticas de governar da mesma natureza. A industrialização, o desenvolvimentismo e o capital internacional não conseguiram diluir o poder desses grupos no aparelho estatal. Isso se deu, em parte, porque o desenvolvimento econômico, sob a forma de capitalismo de Estado, fez da economia pública o foco das atividades políticas. Além disso, as funções de intermediação política de natureza clientelística aprofundaram-se particularmente nas regiões em que a economia pública superava a influência das elites econômicas privadas” (Avelar, OC 2004 p. 40-41)

A questão apontada vale por ela mesma. Até que ponto o modelo de desenvolvimento adotado pelo país a partir da segunda metade do século XX – contando com a forte presença do Estado protegendo e beneficiando o setor privado – não teria importado, pela porta dos fundos, uma dimensão igualmente marcada pelo patrimonialismo, espécie de ação afirmativa às inversas para importantes segmentos do empresariado brasileiro e transnacional, eleitos quase a dedo pelo Estado para o recebimento de toda sorte de subvenções e proteções?

Seria justificável que no contexto de uma retomada da agenda desenvolvimentista tal perspectiva se mantivesse? Por que não pensar, no contexto de uma reflexão sobre as bases de um novo modelo de desenvolvimento para o país, alternativas que se assentassem, ao menos parcialmente, em outras bases, tal como as micros, pequenas e médias empresas, as cooperativas ou os empreendimentos de natureza comunitária ou associativa?¹¹

Para além dessas quatro questões, podemos também listar outras contribuições, como as que trataram da democratização do acesso aos mecanismos decisórios dos fundos públicos (Castro & Macedo, OC 1999); do processo de construção e

9 Soares & Grzybowski (OC 1999); Equipe da Pesquisa Pronaf do Ibase (OC 2006) e Leite (OC 1999).

10 Para um aprofundamento do significado da lenda da modernidade encantada, ver Marcelo Paixão (2005).

11 Essas alternativas não precisam ser identificadas como a defesa de uma economia natural, de subsistência ou de baixa produtividade. Nesse sentido, basta mobilizarmos o exemplo dos distritos industriais da chamada Terceira Itália. Sendo uma região dinâmica daquele país, está muito fortemente embasada na realidade das micros, pequenas e médias empresas. A esse respeito, ver a publicação organizada por Giuseppe Cocco, André Urani e Alexander Galvão (1999).

empenho do orçamento brasileiro (Rocha e Melo, *OC* 2002); das assimetrias regionais do sistema financeiro brasileiro e do acesso às instituições bancárias (Crocco; Santos, *OC* 2006). Todas problematizaram as condições institucionais necessárias a um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil. No entanto, a crítica em relação ao modelo de crescimento da economia enquanto tal, acabou sendo pouco abordada.

Se é verdade que as críticas tecidas ao modelo de não-desenvolvimento, representando pelo neoliberalismo no *OC*, foram totalmente procedentes, não necessariamente a volta de uma nova etapa de crescimento de nossa economia, mesmo que venha a se dar como um projeto capaz de se reproduzir no longo prazo (tal como vem ocorrendo atualmente com a China), pode ser tida como autojustificável. Ou antes, a capacidade de os movimentos sociais compreenderem e aprenderem a dialogar com os procedimentos e métodos que ocorrem na vida econômica, dependerá de sua capacidade de criticar modelos de desenvolvimento anteriores calcados em perspectivas antidemocráticas; bem como de forjar novas alternativas que considerem as dimensões da participação popular nos processos decisórios, a qualidade de vida no trabalho, da equidade de gênero e raça, do respeito ao meio-ambiente, entre outros aspectos progressistas e libertários no seu cardápio de proposições.

Marcos das políticas sociais

Do mesmo modo que as estruturas econômicas, as estruturas sociais de nosso país sofreram pronunciadas transformações nos últimos 25 anos. A lista de variáveis que perceberam tal sorte de alterações é realmente grande, tendo ocorrido profundas mudanças no modo de organização da família – especialmente por conta das mudanças no papel da mulher –, no formato da pirâmide etária da população no rumo de seu amadurecimento, na elevação da taxa de urbanização e metropolização da população brasileira, nas alterações da importância relativa dos respectivos setores de atividade como campo de emprego para a população trabalhadora e na segurança pública, com o aumento dos indicadores de violência urbana.

De igual maneira, muitas mudanças aconteceram no plano institucional, sendo a principal o fim do regime militar e a longa duração do regime civil, desde 1985, com razoável – e inédita – estabilidade. Nesse ínterim, tivemos a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, e a realização de quatro eleições gerais. Contudo, vale a pena lembrar que a reconstituição do estado de direito no Brasil, em um período recente, incidiu em um contexto econômico pouco favorável à adoção de políticas que viessem a promover a distribuição de renda e riqueza no seio da sociedade.

No plano das políticas sociais, o marco de nosso debate vem a ser a Constituição de 1988. O caráter progressista da parte que trata de *ordem social* somente poderá ser bem-avaliado se comparado com o modo pelo qual as políticas sociais foram implementadas desde a década de 1930, quando o Estado brasileiro passou a interferir decisivamente no funcionamento de nosso mercado de trabalho. Mobilizado teoricamente por uma concepção bismarckiana, positivista e fascista, o objetivo era evitar os conflitos de classes e forjar um ambiente de colaboração entre a classe trabalhadora e o patronato, sob as bênçãos do Estado (cf. Boito Jr., 1991).

Tal estratégia também envolveu a esfera assistencial e previdenciária. Assim, paralelamente à estrutura sindical oficial de classe trabalhadora e patronato, o governo forjou sete institutos de aposentadoria e pensão, cada qual vinculado às grandes corporações nacionais de patrões e empregados: industriários; portuários e marítimos; comerciários; ferroviários; servidores públicos; bancários; trabalhadores em transporte de carga (Werneck Vianna, 1999).

Portanto, as políticas sociais em nosso país foram primeiramente constituídas como mecanismos de proteção de trabalhadores e trabalhadoras do setor formal da economia – empresas do setor privado e funcionalismo público –, em um processo que Wanderley Guilherme dos Santos (1978) conceituaria de *cidadania regulada* outorgada pelo Estado. Desse modo, a proteção social assumia um caráter efetivo de direito no modelo, mas mesclada a uma perspectiva paternalista que, na contramão, acabava sendo entendida pelas pessoas beneficiadas como uma espécie de favor do poder público ou de seus dirigentes, tal como ocorreu na época de Getúlio Vargas, o *pai dos pobres*.

Naquele arranjo, trabalhadores(as) vinculados(as) ao setor informal e agrícola ficavam à margem daquela legislação em termos trabalhistas (não estavam amparados pela CLT), sindicais (não tinham acesso à representação sindical outorgada) e não tinham direito nem aos sistemas de proteção social quando de alguma incapacidade momentânea nem à aposentadoria. Para esse contingente, restava somente a filantropia (Cohn, *OC* 2002, p. 83).

Posteriormente ao golpe militar de 1964, unificou-se o conjunto de institutos assistenciais e previdenciários existentes para as diversas categorias profissionais sob o nome de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Já os setores sociais que não se vinculavam ao setor formal da economia permaneceram fundamentalmente desassistidos, sendo, em geral, entregues aos cuidados de instituições como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) ou órgãos filantrópicos de natureza religiosa ou privada.

No período desenvolvimentista, a questão social era resumida à questão trabalhista, tendo em vista que a população trabalhadora formal era reconhecida como portadora de direitos sociais pelo Estado. Os demais contingentes, quando efetivamente necessitados e vistos como alvo da caridade, ficavam expostos aos ditames do altruísmo, do clientelismo e do compadrio. A própria ditadura militar, em busca de preservar os espaços decisórios acerca das políticas econômicas nas mãos de técnicos (ou tecnocratas), parece ter entregue as áreas reportadas ao plano assistencial e previdenciário para políticos locais, reforçando antigos laços clientelistas.

Nos demais serviços públicos, que deveriam atender ao conjunto da população, também houve forte seletividade no acesso ao público beneficiário. Nesse sentido, exemplo notável foram as políticas públicas de acesso a educação, habitação, cultura, lazer etc., nas quais, ao longo do século XX, o Estado favoreceu o acesso a um número relativo muito modesto da população total. Em pleno ano 2000, as taxas de analfabetismo da população brasileira maior que 15 anos, maior que 25 anos, maior que 40 anos e maior que 60 anos de idade eram, respectivamente, 12,9%, 16%, 22% e 34,2%, muito distantes do ideal (Paixão, 2006b).

Se é verdade que o modelo de regulação da vida social do período desenvolvimentista foi fundado nos parâmetros da *cidadania regulada*, tal fato esteve longe de ser sinônimo de que as políticas sociais tenham sido, até o fim da década de 1980, formuladas com base em uma perspectiva universal. Para além do fato de o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil ter se dado sob o signo da concentração de renda, havia também certa ilusão sobre a capacidade do próprio processo de crescimento da economia incorporar trabalhadores(as) dos setores informais e agrícolas, por conseguinte, ampliando o raio de alcance das políticas sociais (Cohn, *OC* 2005, p. 49).

Somos obrigados a reconhecer que, de fato, aquela miragem da universalização do emprego formal, no período de vigência do modelo desenvolvimentista, não parecia um absurdo. O percentual de trabalhadores(as) registrados(as) formalmente, após ininterrupto crescimento durante 40 anos (1940–1980), atingiria seu ápice em 1976, quando 76% da População Economicamente Ativa (PEA) urbana estava com carteira assinada (cf. Cardoso, 2006). O fato de esse percentual ter declinado desde então, não deve ser tomado como sinônimo de que tal projeção fosse de todo irrealista. Assim, frise-se que, realmente, jamais em nossa história a população assalariada formal chegou a constituir a totalidade de pessoas ocupadas e que, tampouco,

os grandes bolsões de pessoas à margem dos direitos sociais então consagrados nunca deixaram de estar presentes em números absolutos e relativos deveras razoáveis.

De qualquer maneira, a partir da Constituição de 1988, principalmente por conta da ação dos próprios movimentos sociais, ao menos no plano formal legal, aconteceram importantes mudanças na concepção das políticas sociais no Brasil. Destacamos sua concepção integrada acerca das ações de saúde, assistência e previdência e a tentativa de abrangência para segmentos mais amplos do que os empregados no setor formal da economia (Barsted, *OC* 2004, p. 63). Porém, no que tange à efetiva aplicação dos princípios constitucionais, a realidade dos fatos foi, e vem sendo, um tanto distante.

Em primeiro lugar, cabe voltarmos aos problemas recentes enfrentados pela economia brasileira. É evidente que as dificuldades se associaram ao volume de recursos disponíveis para a área social comumente sacrificada pela necessidade de ajustes, mormente visando à geração de superávit primário nas contas públicas. Ademais, o próprio contexto de financeirização da riqueza se traduziu em menor capacidade dos Estados nacionais em produzirem políticas sociais mais abrangentes (Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000, p. 116).

Finalmente, o novo consenso estabelecido em torno da agenda do Consenso de Washington se traduziu em um redirecionamento um tanto conservador com relação às políticas públicas voltadas para a área social (Cohn, *OC* 1998, p. 102). Foi nesse contexto que os princípios integradores e universais das políticas sociais, tais como previstos na Constituição Cidadã, tiveram de ser realizados. E como tal, naturalmente, esse processo se deu de modo incompleto.

Em segundo lugar, os princípios constitucionais no campo social previstos na Carta de 1988 tiveram de ser realizados, em termos práticos, em cenário, no mínimo, paradoxal. Por um lado, até o fim da década de 1980, as políticas sociais estiveram desenhadas para atender fundamentalmente a trabalhadores e trabalhadoras do setor formal, ficando os demais contingentes entregues à sorte da filantropia e/ou do clientelismo. Todavia, após aquele período, por determinações constitucionais, foi previsto um novo perfil para as ações, englobando trabalhadores e trabalhadoras do setor informal e rurais.

Contudo, na nova realidade do mercado de trabalho brasileiro após a década de 1990, houve forte redução da população ocupada em empregos formais, alternativamente ampliando-se o percentual de trabalhadores(as) informais – autônomos(as), sem nível superior e assalariados(as) sem carteira.

A nova seguridade social teria de operar com redução na massa de contribuintes, ao passo que incorporava nova leva de beneficiários(as) não-contributivos(as) – deficientes físicos e pessoas idosas vivendo em domicílios com renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo *per capita*, trabalhadores e trabalhadoras rurais, além do crescimento da demanda da população pelo atendimento ambulatorial e hospitalar via Sistema Único de Saúde (SUS). Naturalmente, caso o cenário político fosse mais favorável à adoção de políticas redistributivas da renda, tal hiato poderia ser resolvido penalizando-se os detentores das maiores rendas. Mas, definitivamente, não foi esse o contexto daquela década.

Diante da crise inflacionária da década de 1980 e primeira metade da década seguinte, e posterior contexto de estabilização financeira por intermédio da contenção dos gastos públicos, incluindo os sociais, implementou-se um conjunto de medidas que, na prática, foi reconfigurando o modelo originalmente gestado pelos constituintes.

Algumas determinações constitucionais foram alteradas por revisões constitucionais, tais foram os casos das reformas das aposentadorias dos trabalhadores dos setores privados, em 1998 e públicos, em 2003. Outras foram por intermédio de adaptações práticas, tais como a não-aplicação do princípio constitucional de um orçamento único para a seguridade social. (Barsted, *OC* 2004, p. 64).

Além disso, alguns dos princípios presentes na Carta de 1988 passaram por uma capiosa reinterpretação ao longo dos últimos 18 anos. Esse foi o caso do princípio da universalidade das políticas sociais. Assim, o próprio significado do que viria a ser universalismo passou a ser disputado.

Como resultado, nesse novo modelo de 'Estado emergente', orientado pela desestatização e desregulamentação, as políticas sociais públicas tendem a se tornar cada vez mais seletivas, mesmo quando norteadas pela universalidade. De um lado, quebra-se o padrão de solidariedade até então vigente nas políticas contributivas; de outro, tende-se a uma crescente focalização das ações sociais nos segmentos mais pobres da população (Cohn, *OC* 1998, p. 105).

Ironia da história, por universalismo, poder-se-ia depreender tanto uma concepção que efetivamente garantisse a proteção social para todos, brasileiros e brasileiras, como um ideário que seria universal, apenas porque estaria focado nas pessoas mais pobres (não mais nos setores vinculados ao mercado de trabalho formal), até então desassistidas de semelhante ação, considerando-se desejável que os demais contingentes buscassem, com recursos próprios, no mercado, os serviços sociais como educação, saúde, previdência, saneamento e abastecimento de água e mesmo a segurança.

De qualquer maneira, é preciso reconhecer alguns notáveis avanços nos marcos recentes assumidos pelas políticas sociais no Brasil. Em primeiro lugar, cita-se a preservação de uma perspectiva de gestão dos recursos públicos ao mesmo tempo coordenada no plano nacional e descentralizada em sua gestão no plano estadual e local. Em segundo lugar, por formal que sejam, existem diversos canais para participação popular em conselhos gestores das políticas sociais em várias áreas atualmente. Com isso, abriram-se novos horizontes de uma ação mais efetiva para os movimentos sociais não somente de controle, mas também de proposições de políticas públicas. Em terceiro lugar, está o próprio controle da inflação, que pôs um termo ao processo de corrosão dos rendimentos das camadas mais pobres e que acabou tendo efeitos notoriamente positivos – pelo menos no acesso desses contingentes ao consumo de bens de primeira necessidade.

Da pobreza material à pobreza política

O tema da pobreza como questão para política pública é relativamente recente no Brasil. Podemos identificar duas vertentes determinantes desse novo cenário, iniciado, fundamentalmente, na década de 1990. Primeiro, destacamos o contexto de emergência da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, liderada pelo sociólogo Herbet de Souza, nosso Betinho, no período seguinte à saída do então presidente Fernando Collor de Mello, em 1992. Naquele momento, Betinho teve grande sensibilidade ao propor à sociedade brasileira, ainda mobilizada pelo processo de *impeachment*, uma agenda baseada no princípio da solidariedade social no entorno da questão da fome e da situação de subcidadania enfrentada por milhões de brasileiros e brasileiras privados do mais elementar dos direitos: o acesso regular ao alimento.

Por outro lado, o tema da pobreza foi incluído por técnicos ligados a importantes órgãos de pesquisa vinculados ao Estado brasileiro, sendo o mais destacado o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Desde então, diversos economistas brasileiros – em grande medida, mobilizando instrumentos teóricos desenvolvidos originalmente em universidades norte-americanas e em instituições multilaterais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – passaram a desenvolver metodologias próprias para mensuração e categorização do problema.¹²

12 Sobre essas distintas metodologias, sem a pretensão de sermos exaustivos, ver Sônia Rocha (2003); Ricardo Paes e Barros e Rosane Mendonça (1995); Ricardo Paes e Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça (2000); Rodolfo Hoffmann (2000); Francisco Ferreira (2000); Francisco Ferreira, Peter Lanjouw e Marcelo Néri (2000).

Os dois aportes abrigam evidentes diferenças. Quando as carências materiais estão referidas à falta de renda monetária, o tema da pobreza está enquadrado teoricamente no paradigma utilitarista, que compreende a questão como parte de uma função que reporta as escalas da satisfação, ou felicidade, à quantidade de bens que um indivíduo é capaz, economicamente, de obter no mercado e, depois, usufruir. Já no outro campo, que teve no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) sua trincheira por excelência, encontram-se amplos setores da sociedade civil brasileira defensores de uma perspectiva sociológica acerca do problema do acesso ao alimento, visto como algo além de uma questão estritamente nutricional ou puramente econômica (Burlandy; Magalhães, OC 2004, p. 61).

Nos relatórios do *Observatório da Cidadania*, encontramos uma tensão epistemológica na conceitualização de *pobreza*. Em alguns artigos, em que pese uma visão fundamentalmente contrária às interpretações originárias da compreensão neoliberal, utiliza-se de forma corrente os conceitos típicos da leitura do *mainstream*, como é o caso da linha de pobreza.¹³ É impossível deixar de apontar que a aplicação da conceitualização típica dos bancos multilaterais na análise não deixa de ser um modo de incorporar pelas instituições, porém, pouco atento a esse plano. Desse modo, por pura derivação conceitual, o público leitor poderia ser induzido a caminhar na mesma direção do conteúdo das políticas públicas apontadas por aqueles organismos, que, no plano formal, foram tão bem criticadas

Entretanto, os diversos artigos dedicados ao tema da pobreza dificilmente se restringem ao plano da carência de rendimento para a aquisição da razão essencial básica. Antes, na quase totalidade daqueles escritos, vemos uma compreensão que buscou alargar o enfoque, identificando o tema da pobreza material a outros planos, especialmente os reportados ao acesso aos bens de uso coletivo (educação, saúde, segurança etc.), ou, dentro de uma interpretação implicitamente referenciada em Amartya Sen, à ampliação das capacidades dos indivíduos.¹⁴

Vale salientar que a principal diferença entre a leitura da pobreza como um problema de carência de renda pessoal para a aquisição da cesta básica

de consumo e um problema de acesso aos bens de uso e serviços coletivos reside na esfera dos direitos sociais, no primeiro caso individual e, no segundo, coletivo. Assim, no contexto de emergência das políticas de orientação pronunciadamente neoliberal, o último aspecto ganhava uma coloração mais progressista, tendo em vista sua potencialidade de problematização do eixo principal que vinha sendo assumido pelos sucessivos governos. De qualquer maneira, na leitura de alguns artigos publicados no relatório, vemos que mesmo esse último entendimento apresentou-se de modo limitado, tendo ocorrido, ao longo das sucessivas edições, importante avanço conceitual a esse respeito.

No que diz respeito ao limite interpretativo da formulação que entende a pobreza referenciada nos direitos sociais coletivos, o problema não reside tanto na agenda de demandas, mas no próprio processo de diálogo que deveria se estabelecer entre o poder público e a sociedade civil, de tal modo que a última não se deixasse dominar por uma perspectiva heterônoma diante do Estado. Ou, antes, o eixo fundamental da questão passava a ser o da articulação entre o tema da pobreza e o da democracia política, mormente no sentido de tornar a população entendida como abaixo da linha de pobreza não apenas alvo, mas igualmente sujeito das ações.

Para Amélia Cohn (OC 2005), por cidadania não se deveria entender apenas o processo de alcance de bens individuais (pelo mercado) ou coletivo (pelo Estado), mas o próprio processo de constituição de atores sociais gabaritados à ação autônoma no espaço público. Essa questão pode ser remetida ao tema da eficácia das políticas sociais, incluindo o plano das condicionalidades. De acordo com um determinado tipo de leitura, acompanhando a concessão de benefícios como bolsas de complementação de renda, deveriam estar acopladas exigências para o público-alvo, como se esse, sem o olhar vigilante do Leviatã, tivesse uma natural propensão à indolência (Cohn, OC 2005, p. 53).

Por meio dessa definição, passamos a entender a própria gravidade imbricada nas distinções conceituais entre o tema da cidadania e da pobreza. Pobreza remete à dimensão de carência, ausência material, ao passo que cidadania remete à sua questão política. O processo de transformação de pobres em não-pobres, no plano material, implica processos distributivos em termos materiais.

Como tal, não necessariamente tal processo acarreta um jogo de soma zero, tendo em vista que o aumento do poder aquisitivo de pessoas mais pobres (operários e operárias, camponeses e camponesas ou mesmo indivíduos de setores médios) pode implicar ganhos adicionais para as pessoas mais ricas pela via do estímulo ao comércio etc. No

plano político, porém, o processo é bem diferente. O processo de transformação de pobres políticos em não-pobres políticos implica distribuição de poder dentro de um jogo de soma zero. Algumas classes e setores deverão perder parcela de poder para que outros ampliem sua fatia de participação. Não há como todos os grupos ampliarem sua parcela de influência no sistema político simultaneamente.

Nessa leitura, quaisquer eventuais ações dedicadas à promoção da cidadania, para honrarem o nome, devem acarretar aumento da capacidade de auto-identificação dos atores sociais e de intervenção dos mesmos no espaço público, sob o risco de, na hipótese contrária, e por mais generosos que sejam os gastos sociais aplicados em cada medida ou ação, transformarem-se em medidas puramente assistencialistas.

Esse foi o cerne dos embates, nem sempre revelados à opinião pública, presentes no primeiro mandato do governo Lula, quando estavam postos em questão a natureza e o caráter do Fome Zero: de um lado, estavam os que defendiam um programa gerador de cidadania (liderados por Frei Betto e d. Mauro Morelli) em sua perspectiva política; de outro, estavam os que adotavam uma perspectiva mais propriamente técnica (capitaneados, primeiramente, por José Graziano da Silva e por Patrus Ananias) fundada no alargamento do público-alvo das ações, na constituição de condicionalidades, no controle dos gastos e nos efeitos derivados que tais medidas trariam no plano político-eleitoral.

Assim, as alternativas cidadãs para semelhantes ações, levadas a termo pelo poder público, poderiam e deveriam estar estruturadas em torno do aumento da capacidade de formação de movimentos sociais, lideranças e identidades coletivas. É preciso entender o aspecto econômico da questão, pois é evidente que a constituição de um amplo contingente de clientes do Estado dependente da caridade pública somente pode ser entendido como a via por excelência da heteronomia. Assim, à medida que o setor formal da economia torna-se incapacitado para o emprego de amplas levas,¹⁵ a

15 A importância política da expansão do setor formal da economia reside no fato de que, nesse segmento, ocorre a formação de uma classe social constituída por trabalhadores e trabalhadoras com razoável poder de apresentação de seus dramas e reivindicações no espaço público de forma, se não de todo independente do Estado, posta a legislação sindical vigente, razoavelmente autônoma. Pelo contrário, nos setores informais, a história vem ensinando a ocorrência de especial dificuldade para a constituição de fortes identidades coletivas, com efeitos perniciosos à capacidade de intervenção desses agentes em termos econômicos e políticos. Outro tema de igual relevância é a relação de pessoas negras com o setor formal da economia brasileira. Assim, mesmo quando as maiores empresas e o Estado eram capacitadas para o emprego de amplos contingentes, parece que vigorou notória má vontade em fazê-lo (cf. Paixão, 2003b).

13 Cf. Amélia Cohn (OC 1997); Guido Mantega (OC 1998); Célia Kerstenetzky e Fernando Carvalho (OC 2000); Célia Kerstenetzky (OC 2001); Marcelo Paixão (OC 2003; OC 2006); Lena Lavinias (OC 2004); Jurema Werneck (OC 2005).

14 O conceito de capacidade foi originalmente desenvolvido por Amartya Sen, refletindo as funcionalidades apropriadas por cada indivíduo. Segundo o autor, por funcionalidade entende-se os ativos tangíveis (rendimento, ocupação) e intangíveis (educação, saúde) que cada qual conta e que são fundamentais para que se possa almejar viver da forma como cada um julgar melhor (cf. Sen, 2000).

constituição de empreendimentos comunitários, cooperativos e solidários com algum poder de auto-sustentação econômica e de influência no poder público, acaba se apresentando como componente imprescindível de toda reflexão.

Finalmente, para além da dimensão econômica da pobreza política é preciso, também, apontar o quanto essa última se associa à capacidade de determinados atores tornarem legítimas determinadas demandas e reivindicações, seja no espaço público, seja por parte dos demais atores sociais existentes na sociedade ou no Estado. Apontaremos duas situações: uma referindo-se às dificuldades atualmente vivenciadas pelos movimentos sociais das áreas de favelas; outra refletindo sobre o tratamento dado ao movimento negro por parte da grande mídia.

Com relação à população favelada, desde a década de 1980 há perda de legitimidade política de seus movimentos reivindicativos. Isso ocorreu nos contextos da crise econômica – e seus efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho –, da persistência de mecanismos de cooptação de lideranças por parte do poder público e de representantes parlamentares, do aumento da criminalidade – principalmente pela via do tráfico de drogas e armas – e da progressiva degradação do sistema de segurança pública, em especial nas cidades e estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

As organizações autônomas de moradores(as) de favelas foram quase que inviabilizadas, praticamente inexistindo, hoje, representação parlamentar de lideranças políticas daquele contingente. Na seqüência, houve um vigoroso processo de criminalização da favela, que passou a ser vista como local perigoso e ameaçador para a cidade:

Assim, pelo viés da criminalização que lhes é imposta, moradores e moradoras das favelas sofrem um processo de silenciamento, que dificulta sua participação no debate público e o seu reconhecimento como uma categoria concreta de cidadãos e cidadãs. A intervenção (pública e privada) por meio de políticas sociais passa a ser formulada como política de segurança, mera alternativa de controle social focada nas áreas faveladas, pensada de modo reducionista e instrumental como forma de salvar moralmente – ou mesmo (re)civilizar – moradores e moradoras, sobretudo a juventude. Na outra direção, é evidente que, nessas condições, fica prejudicado o desenvolvimento de uma ação coletiva com um mínimo de organicidade, seja na forma de demandas espontâneas sem um quadro dirigente definido, seja na forma de condutas articuladas por uma identidade firmemente estabelecida (Machado da Silva, OC 2006, p. 80-81).

Podemos dizer que a população favelada do Rio de Janeiro, pouco importando qual sua renda média, vínculos com o mercado de trabalho formal

ou quantidade de equipamentos domésticos dentro de cada casa, é um pobre político. Essa constatação, finalmente, é corroborada por Márcia Leite, abordando a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram as lideranças das áreas de favelas (OC 2005, p. 69).

O segundo exemplo interessante de pobreza política diz respeito ao movimento negro. Realmente, como observado por Rosana Heringer (OC 2005, p. 55), os debates sobre as relações raciais, as discriminações resultantes aos(as) portadores(as) das marcas raciais negras e as propostas de superação do problema por meio das ações afirmativas fizeram, recentemente, parte da agenda do debate público brasileiro. Na terra da democracia racial, esse novo cenário é quase revolucionário.

Contudo, cada vez mais, vieram para o espaço público vozes discordando não somente das medidas apresentadas de enfrentamento do problema das assimetrias raciais – ações afirmativas, cotas nas universidades, demarcação de terras de remanescentes de quilombos –, como também pondo em questão a própria realidade dos diagnósticos realizados por uma série de estudos que revelaram o caráter decisivo do preconceito e das discriminações raciais no processo de construção das desigualdades entre pessoas negras e brancas no Brasil (Kamel, 2005). São opiniões que refletem o ponto de vista de amplos setores da imprensa brasileira, contrários à adoção de medidas que possam vir a reverter as pronunciadas desigualdades sociais entre pessoas negras e brancas.

Vale a pena deslindarmos melhor esses argumentos. Por um lado, aponta-se que a prática do racismo no Brasil é efetiva. Por outro, diz-se que não somos racistas. Assim, conclui-se que o racismo, em nosso país, se existe, incide harmoniosamente. Todavia, se um dos lados da relação discrimina com tanta harmonia, seria interessante saber sob qual perspectiva, tendo em vista que quem o faz não o realiza gratuitamente, podendo estar fundamentado por razões psicológicas (preconceitos atávicos, problemas psiquiátricos etc.) ou puramente racionais (discriminação como modo de congelamento de posições assimétricas relacionadas à riqueza, ao poder e ao prestígio social).

Seja qual for o motivo, essas práticas ocorrem no contexto de uma realidade assimétrica racialmente, sempre no sentido de preservar as condições desiguais. O resultado é evidente, bastando para tal mobilizar quaisquer dos indicadores sociais atualmente disponíveis em nosso país ou em quaisquer de suas unidades constitutivas. Todos – acesso ao mercado de trabalho, ao sistema de ensino e de saúde, exposição à morte violenta, ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – apontam para a mesma direção: pessoas brancas e negras, em nosso país, vivenciam pronunciadas

disparidades em suas respectivas condições de vida. No que diz respeito ao estudo das relações e assimetrias raciais, as dimensões qualitativas (padrões intersubjetivos de relacionamentos) e quantitativas (mensuração das desigualdades por intermédio de indicadores sociais) dialogam, essas sim, harmonicamente.

Parece que a disposição para a tal convivência pacífica e intensa entre os diferentes no Brasil – salvo que práticas racistas possam ser associadas a uma derivação do pacifismo – é antes uma qualidade portada pelo agente discriminado – negros e negras. Seria interessante que os mesmos tivessem voz para apontarem o mel e o fel que se derivam dessas relações. Afinal, a experiência da discriminação, definitivamente, não é vivida de igual maneira pelos dois pólos, isto é, discriminados e discriminadores. Pelo contrário, essa experiência é um meio de reforço de hierarquias que vieram se prorrogando historicamente desde os imemoriáveis tempos da casa grande e da senzala. Praticar ou sofrer discriminação racial não pode ser posicionado no mesmo patamar em termos simbólicos, políticos ou morais.

Por essa razão, no argumento de Ali Kamel (2005), assim como todos aqueles que assumem posições semelhantes, existe uma perspectiva que procura trazer para si o direito da argumentação sobre a existência do racismo no Brasil e a qualidade de sua intensidade como se fossem os mesmos a padecerem do problema. O motor de tal assunção não é outro senão a razão autoritária.

Voltando ao tema do empoderamento dos atores, ao ser negada às pessoas negras o direito de expressarem os tantos nós encontrados em suas vidas, ao longo de suas distintas trajetórias, subordinando-se tais esferas à validação do *outro*, torna-se óbvio, mais uma vez, nos encontrarmos diante da desconcertante situação à qual afrodescendentes, e o movimento que busca representá-los no espaço público, formam um evidente caso de pobreza política. Uma situação de clássica heteronomia estrutural. E aqui, é forçoso apontar que fatias significativas do pensamento progressista brasileiro, com a tese de que as pessoas negras vivenciam primordialmente os dramas do *preconceito social*, também são cúmplices dessas práticas.

Versando sobre desiguais

A segunda questão conceitual que iremos enfrentar será a das desigualdades sociais. Primeiramente, cabe recordar que apresentando um Coeficiente de Gini, no ano 2000, superior a 0,5, nosso país prossegue como um dos recordistas mundiais em concentração de renda. Por outro lado, desde 1996, quando alcançou o valor de 0,602, aquele índice vem caindo, tendo chegado a 0,569 em 2005.

Os fatores que podem ser mencionados para explicar esse movimento são variados. Por um lado, podemos listar o contexto de controle da inflação, a continuada elevação real do salário mínimo – crescimento real de cerca de 63% no período de maio de 1994 a maio de 2007 –, a adoção de determinadas ações de combate à pobreza, como o Bolsa Família, e de melhoria de alguns indicadores econômicos: crescimento do PIB, um pouco mais elevado no governo Lula do que no governo FHC, diante dos distintos contextos da economia mundial; aumento do saldo exportador; crescimento de determinados setores da economia.

Por outro lado, percebemos que a queda da desigualdade dialogou com a pronunciada queda da qualidade do mercado de trabalho brasileiro durante a década de 1990. Mesmo levando-se em consideração ligeiras melhorias no percentual de trabalhadores(as) com registro formal (crescimento de 40,6% para 41,5%, de 1995 a 2005, em todo o país) e aumento da escolaridade média da População Economicamente Ativa (PEA) (de 5,7 anos de estudo para 6,9 anos de estudo, no mesmo período), ainda assim tais movimentos não foram tão positivos a ponto de compensarem os intensivos danos no mercado de trabalho com a queda de rendimentos reais médios (redução de 11,4%) e aumento da taxa de desemprego (de 5% para 7% no mesmo período).

As classes de rendimentos do trabalho dos decis superiores apresentaram reduções em termos reais, igualmente contribuindo para o paulatino declínio do coeficiente de Gini. De 1990 a 2003, a participação da renda do trabalho na renda nacional total declinou de 52% para 40%.¹⁶ Dessa forma, parece que a redução das desigualdades de renda vem ocorrendo em um contexto de desenvolvimento socioeconômico medíocre para o país.

Para além da dimensão empírica, é importante relatar a forma pela qual a evolução desses indicadores foi acompanhada nas edições do *OC*. Na verdade, como não deve surpreender, a totalidade dos artigos que se debruçaram sobre a questão foi bastante crítica com relação ao desenho assumido pela estrutura social brasileira. Contudo, do ponto de vista conceitual, foi possível encontrar divergências.

Nos estudos das desigualdades sociais, existem dois parâmetros básicos para análise. Há as perspectivas estruturalistas, que se assentam no estudo das assimetrias sociais pela ótica da distribuição do rendimento entre as classes sociais (capitalistas, banqueiros, operários e operárias, trabalhadores e trabalhadoras rurais etc.). Nesse caso, além da renda de cada classe, considera-se também a concentração do patrimônio, como propriedades, ações etc. Esse tipo de interpretação

é identificado como *desigualdade funcional da renda*, sendo usualmente mobilizada por leituras mais à esquerda do cenário ideológico. E há outra fundamentação, de inspiração neoclássica e funcionalista, que se baliza na desigualdade da renda individual, dificilmente problematizando outros aspectos da concentração de riquezas, como as terras. Os indivíduos identificados a determinados estratos sociais o são pelo *status* correspondente, compartilham antes estilos de vida e consumo que uma forte identidade de interesses.

Outra diferença relevante de ambos os aportes se situa no debate sobre o motor dinâmico das desigualdades sociais. Para os que se baseiam no princípio da desigualdade funcional da renda, as assimetrias sociais são produto da dinâmica do próprio sistema capitalista (ou capitalista periférico). Na ausência da pressão social-trabalhista, da regulação do mercado de trabalho e das políticas sociais públicas, as duas últimas por parte do Estado, os mais fracos (trabalhadores e trabalhadoras assalariados, agricultores e agricultoras familiares, pequenos comerciantes etc.) acabam sendo jogados nas mãos do mercado desregulado, no qual vence quem tem maior poder econômico e político. Já na fundamentação neoclássica e funcionalista, o processo de construção das desigualdades sociais é produto das diferenças da produtividade dos fatores – capital, trabalho, terra –, sendo que, no caso específico do mercado de trabalho, o principal determinante das assimetrias sociais seria a média de anos de estudo formal obtida por cada indivíduo – teoria do capital humano.

Essas observações trazem consigo a própria tensão metodológica que perpassou o conjunto de artigos das distintas edições do *OC*. Assim, a questão da desigualdade social no Brasil – mesmo quando formulada por autores ou autoras notoriamente contrários ao ajuste estrutural aplicado à economia brasileira nos últimos 15 anos –, não raras vezes, foi interpretada mediante os instrumentos analíticos mais comumente aplicados pelas interpretações liberais, com especial ênfase para o coeficiente de Gini e para as razões dos rendimentos apropriadas por indivíduos de distintos estratos de renda e anos de estudo.¹⁷

Alternativamente, embora a crise do mundo do trabalho fosse constantemente mencionada como elemento determinante ou deveras importante para a compreensão do motor dinâmico do aprofundamento dos abismos sociais vigentes no Brasil,¹⁸ poucos foram os artigos que inflexionaram a análise

mobilizando o raciocínio das desigualdades funcionais da renda ou mesmo para uma fundamentação calcada no aporte histórico-estrutural, questões típicas de uma interpretação mais à esquerda. Mais uma vez, salientamos que a incorporação dessas ferramentas analíticas não foram um problema em si mesmo, tampouco comprometeu a qualidade dos estudos. Porém, não consideramos que seja um fato menor que os instrumentos metodológicos dos estudos sobre as desigualdades tenham sido importados do arsenal do *mainstream* teórico e acadêmico sobre o tema.

Avanços e conquistas

Tradicionalmente, as ações do Estado brasileiro voltadas para as políticas sociais se caracterizaram pelo aspecto sumamente ineficiente, perdulário, segmentado e burocratizado (ver Cohn, *OC* 1998, p. 104). Na verdade, mesmo após a Constituição de 1988, diversos aspectos relacionados a esse caráter, decerto viciado do poder público, remanesceram (Avelar, *OC* 2004, p. 41). De todo modo, a Constituição de 1988, no campo das políticas sociais, ao menos no plano formal, trouxe duas grandes novidades.

Em primeiro lugar, ocorreu a abertura de diversos canais à participação popular em conselhos gestores, comitês e câmaras em várias instâncias do poder público. Esse cenário se associou, também, a importantes iniciativas ocorridas desde a iniciativa do poder local, especialmente das prefeituras, sendo o mais notório o orçamento participativo (Cohn, *OC* 1998, p. 109). Em segundo lugar, outro aspecto decerto progressista na carta constitucional foi a adoção do princípio da descentralização da administração pública, passando a União a compartilhar receitas e obrigações com as unidades subnacionais – governos estaduais e prefeituras.

Saindo do aspecto das normas e indo em direção à sua efetividade na vida real, o conjunto dos artigos publicados nas sucessivas edições do *OC* apresentou leituras nem sempre convergentes. Em algumas políticas, as formulações indicam um reconhecimento da importância da abertura de novos espaços, seja decorrente da efetiva participação dos movimentos sociais em sua elaboração e controle, seja por conta da descentralização. Nesse plano, podemos destacar: políticas para a área de saúde, em especial as de prevenção e tratamento da Aids e de saúde da mulher; políticas voltadas para a promoção da equidade de gênero e raça; políticas de garantia de renda mínima e de combate à fome e à desnutrição.

No caso das políticas de saúde, o tema obteve razoável espaço relativamente a outros assuntos. Nesse caso, a repetição da questão parece ter obedecido a, pelo menos, três fatores: algumas políticas progressistas – combate à indústria do fumo, consolidação do Programa Médico de Família, política de prevenção e, especialmente, de tratamento contra a Aids – levadas a termo pelo governo brasileiro, especialmente durante a gestão do ministro da Saúde José Serra no segundo mandato do governo FHC; a questão da prevenção e do

16 Os indicadores sociais e do mercado de trabalho contidos nesse parágrafo foram coletados do Boletim Políticas Sociais (2007) do Ipea.

17 Cf. Amélia Cohn (*OC* 1997; 2003; 2005); Guido Mantega (*OC* 1998); Célia Kerstenetzky e Fernando Carvalho (*OC* 2000); Articulação de Mulheres Brasileiras (*OC* 2000); Célia Kerstenetzky (*OC* 2001); Marcelo Paixão (*OC* 2003; 2006); Lena Lavinas (*OC* 2004).

18 Cf. Guido Mantega (*OC* 1998; 1999); Amélia Cohn (*OC* 1998; 1999; 2002; 2003; 2005); Mariana Bittar, Mônica Bahia, Daniele Manão e Flávio Barros (*OC* 1999); Célia Kerstenetzky e Fernando Carvalho (*OC* 2000); Articulação de Mulheres Brasileiras (*OC* 2000); Eduardo Mendonça e Jane Oliveira (*OC* 2001).

tratamento da Aids que, para além de quaisquer iniciativas governamentais, ao longo dos últimos 20 anos, foi pautada pelos movimentos sociais da área da saúde; e ter sido uma frente de lutas específica, incorporada com muito empenho pelo movimento de mulheres – pela via dos direitos sexuais e reprodutivos – e, mais recentemente, pelo movimento negro.

Com relação às reflexões sobre o SUS e programas correlatos – Programa de Saúde da Família; Agentes Comunitários de Saúde; Programa Nacional de Alimentação Escolar –, podemos dizer que o conjunto de textos dedicados a essa instituição é unânime em apontar seu caráter progressista (Kerstenetzky; Carvalho, *OC* 2000, p. 134). Do ponto de vista de sua implementação prática, entretanto, as avaliações foram menos consensuais. Alguns artigos apontaram que o avanço legal foi impedido por problemas derivados dos constrangimentos orçamentários. Por isso a melhoria dos indicadores de saúde no Brasil foi mais lenta que países como Argentina, México ou Uruguai (cf. Costa, *OC* 1999).

Por outro lado, em outros artigos,¹⁹ o tom crítico ao modo de implementação do SUS ou de algumas políticas de saúde em específico não é generalizado, reconhecendo os avanços inegáveis gerados pela implantação de diversos programas e pela perspectiva da descentralização da rede pública de saúde.

O segundo campo de políticas públicas, nos quais a tonalidade crítica assumida pelos artigos publicados nos relatórios não impediu uma avaliação fundamentalmente positiva da adoção das medidas pelo poder público, corresponde às áreas de promoção da igualdade entre gêneros e racial.

No caso das relações entre gêneros, os artigos refletem que, a despeito de tantas dificuldades, a década de 1990 foi um período de conquistas relacionadas ao acesso aos espaços de representação política, ao debate parlamentar e à constituição de ações do poder público. Sobre representação política, desde a aprovação da Lei 9.504/97, estabeleceu-se a cota mínima de 30% de mulheres nas chapas de candidatos(as) apresentados(as) pelos sucessivos partidos quando das eleições de 1998. De acordo com indicadores levantados por Taciana Gouveia (*OC* 1998, tabelas 1 e 2), o percentual de prefeitas eleitas em todo o Brasil passou de 3,4% para 5,9% no período de 1993 a 1996. Já o número de vereadoras passou, no mesmo período, de 7,6% para 12,9%.

Decerto, esses números ainda estão muito aquém do ideal, sabendo-se que nem sempre os partidos, por incapacidade ou por falta de vontade

política, conseguiram cumprir as determinações da legislação eleitoral no que tange à presença de mulheres nas chapas de candidatos às eleições proporcionais. De qualquer maneira, além do aspecto quantitativo, desde a segunda metade da década de 1990, diversas mulheres, de diversas matizes ideológicas, galgaram postos de grande relevância na vida nacional como senadoras, prefeitas de capitais, governadoras ou, finalmente, como magistradas do Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo da atual presidenta, ministra Ellen Gracie. Esses poucos, mas significativos, exemplos ilustram as transformações e o crescimento relativo da participação feminina nas esferas de poder.

Essa nova realidade esteve, igualmente, presente na agenda de debate parlamentar. Dados levantados por Guacira Oliveira (*OC* 1998, p. 140) mostram que, no fim da década de 1990, havia 198 projetos de lei sendo debatidos no Congresso Nacional referentes aos direitos da mulher, com as seguintes áreas mais debatidas: saúde e sexualidade, 49 projetos; trabalho, 38 projetos; violência e direitos humanos, 38 projetos; direitos civis, 24 projetos. Finalmente, a própria intervenção do poder público refletiu os avanços do movimento feminista brasileiro por meio de uma série de ações no campo da saúde, dos direitos sexuais e reprodutivos, da violência doméstica e sexual, do acesso ao mercado de trabalho etc.

Frise-se que o conjunto de artigos não deixou de ser razoavelmente crítico com relação ao montante de recursos destinados à área, à baixa execução orçamentária dos programas existentes, à persistência de graves problemas (mortalidade materna, discriminação salarial no mercado de trabalho, violência doméstica e sexual) e ao agravamento de outros (feminização da Aids, gravidez na adolescência), às dificuldades e aos entraves de ordem burocrática, entre outros impasses. De todo modo, os artigos caminharam para apontar conquistas institucionais e legais, e não retrocessos.²⁰

Aliás, outro ponto interessante é que o adversário principal, se é que esse termo está bem empregado, não vem sendo propriamente o Estado ou o conjunto do parlamento. A batalha vem sendo tratada no Executivo, no parlamento, na mídia e na sociedade, tendo como principais oponentes os segmentos conservadores de fundamentação religiosa – católica, protestante ou protestante pentecostal –, que também conseguiram razoável poder de mobilização e de convencimento sobre a opinião pública.

O cerne desse conflito está no tema da regulação do direito ao aborto dentro dos casos já previstos em lei (quando a gravidez ameaça a vida da mãe,

elevadíssima probabilidade de natimortalidade do feto ou em caso de gravidez resultante de estupro) e a eventual expansão para outras situações postas à margem da lei hoje. Assim, parece que esse debate específico obedece a uma dramaticidade própria, representa uma espécie de índice para uma questão que vai muito além da simples regulamentação do direito. No seio do debate sobre o direito ao aborto, encontram-se distintas perspectivas acerca do papel exercido pela mulher no interior da família e da sociedade brasileira.

Dessa forma, se é bem verdade que o sexo é uma variável biológica, os papéis atribuídos a cada um dos sexos é um vetor de natureza primordialmente social. Como essas funções sociais acabam sendo vivenciadas de forma semelhante por mulheres de todas as classes sociais e grupos de raça/cor – dando às mulheres mais ricas ou pobres melhores ou piores condições financeiras para suportarem o fardo de sua condição, raramente poupando-as das expectativas comportamentais e constrangimentos provenientes do meio em que estão inseridas –, tal dilema perpassa a dimensão estritamente de classe.

Por outro lado, as distintas funções exercidas na família não são idênticas e do ponto de vista das tarefas (por razões óbvias) e, tampouco dos mecanismos correspondentes de acesso ao poder econômico e político, ao prestígio associado e formas de participação no espaço público e acadêmico, sendo a violência doméstica uma forma especialmente boçal de congelamento de assimetrias sociais e de gênero que operam de forma mais “suave” desde outros mecanismos mais insidiosos (cf. Barsted, *OC* 2004). Tal questão torna-se especialmente dramática no caso das mulheres negras, tendo em vista os papéis sociais tradicionalmente ocupados por esse contingente em nossa sociedade.

Para o campo conservador de inspiração religiosa, portanto, parece que o primeiro rival vem a ser o movimento feminista, pois essa frente de luta não questiona apenas acessos desiguais ao mercado de trabalho, ao sistema educacional ou ao espaço público. O que parece irritar o campo conservador em especial é que a agenda dessa frente de luta põe em jogo o próprio eixo em que se assenta a tradicional família cristã, na qual às pessoas do sexo feminino é imputado o dever sagrado da maternidade e natural submissão ao pátrio poder.

À semelhança dos artigos que se debruçaram sobre os direitos da mulher, os textos publicados nos relatórios voltados para o tema da promoção da igualdade racial, sem abandonar uma tonalidade consensualmente crítica com relação aos limites da ação governamental, não deixaram de expressar as conquistas obtidas durante os últimos 25 anos nas políticas públicas e aberturas de canais institucionais.

As inequívocas conquistas recentes obtidas pelo movimento negro brasileiro são acompanhadas de articulações bastante reativas, e mesmos virulentas, geradas em nossa sociedade visando

19 Como o de Guacira Oliveira e Ângela Freitas (*OC* 1999) sobre políticas de saúde da mulher; o de Sergio Piola (*OC* 2002) sobre descentralização do SUS; o de Amélia Cohn (*OC* 2003) a respeito da experiência dos conselhos de saúde; o de Wilza Vilella e Sônia Corrêa (*OC* 2002) sobre saúde sexual e reprodutiva; e o de Carlos Passarelli, Veriano Terto Junior e Cristina Pimenta (*OC* 2003) sobre prevenção e combate à Aids.

20 Cf. Guacira Oliveira (*OC* 1998); Taciana Gouveia (*OC* 1998); Guacira Oliveira e Ângela Freitas (*OC* 1999); Articulação de Mulheres Brasileiras (*OC* 2000); Wilza Vilella e Sônia Corrêa (*OC* 2002); Taciana Gouveia (*OC* 2003); Leila Barsted (*OC* 2004).

questionar os inequívocos resultados das pesquisas sobre o tema das desigualdades raciais e, especialmente, as poucas, mas vigorosas, ações já implementadas em prol da equidade racial, como o sistema de cotas nas universidades públicas.

De modo semelhante ao ocorrido com o movimento feminista, o adversário principal do movimento negro não se encontra primordialmente no Executivo ou no parlamento – evidentemente, sabendo-se das resistências em ambas as esferas de poder à agenda dos que tentam representar a população afrodescendente –, mas na sociedade: setores satisfeitos com o modelo de relações raciais assimétricas vigentes.

Finalmente, o terceiro plano das políticas sociais nos quais o conjunto de artigos publicados no *OC* tendeu a uma perspectiva mais otimista diz respeito aos programas de garantia de renda mínima e aos projetos de segurança alimentar, sejam esses o antigo Bolsa-Escola, seja o atual Bolsa Família (Bittar; Bahia; Manão, *OC* 1999, p. 121; Mendonça; Oliveira, *OC* 2001; Burlandy; Magalhães, *OC* 2004; e Lavinia, *OC* 2004). É bem verdade que nem sempre os artigos publicados no relatório sobre o tema apontaram para uma mesma direção. Por razões naturais, em nenhuma das dez edições tal questão foi mais detidamente refletida, embora, por pura contagem aritmética de artigos, o placar seja favorável aos defensores da renda mínima, quiçá sinalizando a posição média do conjunto de entidades que formam a iniciativa.

Do conjunto de programas comentados em artigos publicados citados ao longo desta subseção, podemos ver que, a despeito de muitas críticas, foram reconhecidos avanços em diversas áreas, associados ou ao contexto institucional democrático em geral – especialmente os derivados da Constituição de 1988 –, ou a determinadas opções progressistas de políticas dos sucessivos governos de FHC e de Lula.

Como síntese geral, talvez possamos apontar que esses artigos tenderam a analisar as respectivas realidades de um ponto de vista positivo. Assim, para além dos problemas econômicos ou dos vícios do nosso aparelho institucional, em alguma medida, aquelas contribuições sinalizaram caminhos possíveis de um uso inteligente, por parte dos movimentos sociais, dos espaços abertos gerados no contexto democrático, no sentido da produção de políticas alternativas de caráter distributivo da riqueza, da renda e do poder.

Limites e retrocessos

A despeito dos poucos, mas significativos, avanços conquistados pelos movimentos sociais no contexto democrático, expressos por artigos publicados no *OC*, vemos que em outros tantos textos as abordagens não são nada otimistas. O eixo das distintas ressalvas foram: as tentativas de cooptação das OSCs para serem co-participantes do Estado na gestão da crise social; persistência da concepção fisiologista acerca das políticas sociais no interior do aparelho público; a preservação de determinadas prerrogativas do Executivo no que

tange à legislação fiscal, permitindo ao mesmo driblar algumas determinações constitucionais na matéria; limitações dos próprios movimentos sociais relacionadas à sua virtual fragmentação em um conjunto desconcertado de frentes de lutas.

Com relação ao primeiro item, uma das armadilhas apresentadas pelos espaços institucionais abertos aos movimentos sociais, no contexto posterior à Constituição de 1988, foi a da participação popular. Decerto, conforme visto anteriormente, esse movimento em alguns nichos das políticas públicas, tal como foi o caso da saúde, e em algumas regiões do país, tal como na experiência de Porto Alegre, apresentou um caráter quase revolucionário nas práticas de gestão.

Contudo, na contramão, dentro de um contexto de crise econômica e de carência de recursos perante as grandes necessidades sociais existentes, em não poucos casos esse mesmo processo de abertura de canais de participação acabou se traduzindo, para o conjunto de entidades da sociedade civil, em permanente risco de se verem cooptadas política e conceitualmente para as fundamentações típicas da razão de Estado para a questão social (Cohn, *OC* 2002, p. 84).

Concomitantemente ao risco que se apresenta quando as entidades da sociedade civil se tornam co-participantes da gestão e execução das políticas públicas de fundamentação neoliberal, existe o igual perigo de se tornarem meras arrecadadoras de recursos para a população mais pobre. Assim, de profundas críticas que deveriam ser do modo de organização de nossa sociedade, podem acabar transitando para entidades que fazem apelos aos corações e às consciências de cada um no sentido da mitigação do problema social.

Com isso, a sociedade civil se despolitizaria ou, antes, se infantilizaria em um jogo entre protetores e protegidos, portadores correspondentemente da mazela e do altruísmo. É importante frisar que não se trata de um questionamento em si de práticas sociais, enquadráveis dentro da chave da solidariedade. O problema reside na sociedade civil e em suas instituições, que, uma vez reconhecendo o sistema econômico e político vigente como dados, diante dos problemas reportados à pobreza, se conformariam ao resignado caminho da auto-ajuda.

O terceiro ponto que certamente comprometeu os avanços institucionais permitidos pela Carta de 1988 foi a persistência do fisiologismo, do clientelismo e da corrupção. Na verdade, esse tema foi alvo de somente uma reflexão específica de Lúcia Avelar (*OC* 2004). Em alguma medida, essa baixa priorização não deixa de ser uma lacuna, tendo em vista quanto o tema esteve no eixo do debate público em todos os mandatos presidenciais ao longo dos séculos XX e XXI.

Não obstante, o próprio desenho institucional vigente no país, no qual o presidente da República exerce a chefia de Estado e governo, negociando projetos e interesses perante um parlamento fragmentado partidariamente e, o que é pior, abrigo partidos com baixa consistência ideológica (presidencialismo de coalizão), favorece um jogo

de troca de favores nos quais a barganha é moeda corrente, não por idéias, mas por cargos públicos, verbas e benesses pessoais a parlamentares.

Em suma, tal padrão acaba sendo um tanto favorável à aplicação de recursos públicos de forma, no mínimo, questionável no plano da eficiência e criminosa do ponto de vista legal. Finalmente, também contribuiu para o quadro a impunidade das práticas corruptas, a lentidão, o formalismo e os privilégios legais concedidos a políticos e pessoas com maior capacidade de influência no espaço público, seja pelo seu poderio econômico, seja pelo seu prestígio obtido na sociedade (Avelar, *OC* 2004, p. 41).

Outro tema pautado e que reflete os limites de nosso quadro institucional, a despeito dos avanços obtidos a partir da Carta de 1988, está no texto assinado por Paulo Rocha e Austregésilo Melo (*OC* 2002), que versa sobre o processo da montagem e aplicação dos recursos orçamentários da União. Como anteriormente citado, um dos pontos positivos da Constituição Cidadã era o seu capítulo sobre a ordem tributária, no qual se apontava para o princípio da descentralização dos recursos do governo federal em prol de estados e municípios. O problema é que diante do grande esforço fiscal realizado desde 1999 pelo governo federal, visando à geração de superávits nas contas públicas, aquele princípio acabou comprometido.

A enorme voracidade fiscal do Tesouro Nacional representou progressiva elevação da carga tributária incidente sobre a sociedade. Assim, em termos relativos ao PIB, os impostos, as taxas e contribuições, de 22%, em 1994, passaram para 27% em 1995, 34% em 2002 e 37,4% em 2006. O problema da elevada carga tributária está longe de ser um problema por si mesmo. Desse modo, caso o sistema de impostos incida com maior intensidade sobre as famílias mais ricas, isso somente poderá representar um processo de desconcentração da renda e da riqueza. O problema é que no Brasil o sistema tributário é bastante iníquo.

De acordo com Salvador Werneck Vianna, Fernando Magalhães, Luis Silveira e Frederico Tomich (2000), na segunda metade da década de 1990, do total de tributos arrecadados pelo Estado brasileiro, os impostos que incidiam sobre o patrimônio acumulado como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) não correspondiam sequer a 1% da carga fiscal bruta.

Na verdade, de 1994 a 1996, do total de impostos arrecadados no Brasil, 54,8% eram formados por impostos indiretos. Naquele mesmo período, os impostos incidiam sobre 26,5% do total do rendimento das famílias que recebiam até dois salários mínimos, ao passo que nas famílias que recebiam mais de 30 salários mínimos o peso dos impostos equivalia a 7,34% dos rendimentos.

Em segundo lugar, para evitar que as novas receitas tivessem de ser redistribuídas para as unidades subnacionais dentro dos marcos deter-

minados pela Constituição, progressivamente, o governo federal passou a mobilizar as contribuições da seguridade social para o aumento de suas receitas (Rocha; Melo, *OC* 2002, p. 89). Portanto, na nova realidade fiscal brasileira, importantes avanços obtidos pela inscrição no corpo constitucional foram revertidos. Maculando-se o princípio da descentralização e reorientando a destinação dos recursos da seguridade social, que de fundamento da solidariedade social transformou-se em alternativa para o ajuste fiscal.

Finalmente, outra questão comentada é a fragmentação dos movimentos sociais. Mais uma vez, Amélia Cohn aponta para os riscos reportados à plêiade de demandas dos novos sujeitos sociais, bem como das práticas dos movimentos sociais igualmente segmentadas.

Corre-se o risco de que suas práticas expressem os interesses coletivos, e nesse sentido generalizados, 'particularismos generalizados', permitindo, assim, que a dimensão técnica das políticas sociais (e, portanto, a arbitrariedade do poder do Estado e de sua burocracia) ocupe o lugar da dimensão política propriamente dita (Cohn, *OC* 2003, p. 75).

Nesse caso, diante da ampla gama de problemas, contradições e conflitos mais ou menos pontuais e localizados em uma sociedade injusta e violenta como a nossa, corre-se o risco de que tantas pautas de reivindicações surjam numa multivariada, multifacetada e colorida lista de demandas. Isso tornaria mais fácil que cada reivindicação fosse respondida tecnicamente pela burocracia do Estado, retirando algum eventual conteúdo mais questionador da sociedade.

Essa realidade é típica de um contexto de crise tanto do mundo do trabalho formal e do movimento sindical como das ideologias mais tradicionais da esquerda, ambos com maior capacidade de questionamento dos sistemas econômico, social e político vigentes no seu conjunto.

De fato, tanto a experiência socialdemocrata (domesticação do capitalismo por meio de reformas sociais), como a socialista (transformação geral da sociedade capitalista em um outro arranjo social), vigentes respectivamente no Primeiro e no ex-Segundo Mundo, ensinaram a importância de os atores sociais subalternos não somente gerarem uma crítica teórica de fundo a esse modo de produção, como também produzirem uma ação coletiva orientada para transformação do mundo capitalista. Essa última engloba a repartição dos ganhos de produtividade no setor produtivo entre as classes sociais e a constituição de um sistema geral de proteção social para população.

Todavia, na nova dinâmica fragmentada estabelecida nos movimentos sociais – em termos objetivos, na ausência de um mercado de trabalho forte o suficiente a ponto de unificar os interesses econômicos de grandes massas de explorados; no plano teórico, incapacitados para pensarem e criticarem o sistema –, restariam as demandas pálidas, com baixo poder de transformação social.

Talvez o maior exemplo nesse sentido sejam as próprias sociedades de defesa do público consumidor ou as entidades da sociedade civil certificadoras de mercadorias em termos ambientais ou sociais, completamente integradas e engajadas dentro da lógica do mercado e, por definição, incapazes de pensar a sua transformação. Essa compreensão de fato é relevante, correspondendo aos riscos presentes para o conjunto de movimentos sociais operantes em todo o mundo e no Brasil.

Por outro lado, talvez já seja a hora de questionarmos se realmente o movimento sindical, ou mesmo socialista, teve essa efetiva capacidade de se transformar em uma classe ao longo da história. Se a antiga compreensão entendia o mundo do trabalho como o palco principal dos destinos do sistema capitalista, isso também era motivado pelo próprio ambiente ideológico vigente que tendia a reconhecer apenas àquela esfera como primordialmente válida em termos das lutas sociais. Coerentemente, os outros sujeitos sociais – como movimentos de moradores(as), favelados(as), mulheres, negros(as), ambientalistas etc. – eram vistos como formas de atuação menores, ingenuamente incapazes para a construção de um projeto transformador do sistema.

De qualquer maneira, posto o contexto do mundo atual, é difícil entender a persistência de tamanha resistência daquela frente de lutas para com o entendimento dos enfrentamentos de outros sujeitos sociais não diretamente ligados, ou indiretamente vinculados, ao mundo do trabalho formal. Ou antes, será que as dificuldades verificadas são produtos de uma enorme restrição por parte dos antigos atores sociais, ligados mais estritamente ao mundo do trabalho, a uma honesta reflexão sobre sua própria vida cotidiana? A ausência de maiores questionamentos ao machismo e ao racismo, vigentes em distintas sociedades, incluindo a brasileira, seria um problema da falta de relevância, dado o motor dinâmico do sistema, ou não seria reconhecido por igualmente problematizar práticas sociais de todos os segmentos da sociedade, até mesmo a dos produtores da mais-valia? Ademais, por qual motivo supor impertinente, ou divisionista, as práticas de determinadas frentes de lutas como a anti-sexista, a anti-racista ou a defesa do meio-ambiente e, ao contrário, reivindicar unicidade absoluta de interesses no seio do movimento operário ou sindical-trabalhista? Ora, em que, ou por quê, aquelas agendas poderiam dividir movimentos sociais (como o operário ou socialista), hipoteticamente classes tão capacitadas a se transformarem de *em si para si*? Ou o problema seria de outra natureza, dialogando com determinadas prerrogativas portadas por homens e brancos, que, mesmo na condição de subalternos, teriam interesse em preservar? E em que pese toda carga de exploração que os operários ou trabalhadores sofram ao longo de suas vidas, por que desconhecer que, em outros tantos aspectos da vida social, seus dilemas não são tão pronunciados quanto o de outros agentes

sociais vitimados por outras formas de discriminação? Por que, e em que, tal reconhecimento poderia enfraquecer a luta pela transformação da sociedade? Pelo contrário, a superação de preconceitos e atitudes discriminatórias não seria uma forma de um indivíduo, ou uma classe social, se tornar mais generoso? Seria razoável que a disputa contra-hegemônica ao mundo burguês não contivesse um pronunciado senso crítico a respeito de todas as formas de discriminação e da depredação do meio-ambiente?

O fato é que, diante da realidade de uma ampla gama de frentes de intervenção portadas pelos movimentos sociais contemporâneos, existe o evidente risco de fragmentação de pautas. Porém, algum eventual reencontro de agendas reivindicativas ou históricas, em nome de uma futura capacidade de questionamento do sistema capitalista, deverá problematizar tentativas de estabelecimento de hierarquias entre as distintas pautas, antes reconhecendo que o conjunto de exigências, ao menos potencialmente, apresentam validade e justiça intrínsecas, sendo inafectável sua valorização *a priori*.

Mesmo a capacidade de questionamento do sistema no seu conjunto deve ser posto na mesa de debates, pois, por exemplo, se é verdade que o movimento sindical, ao longo da história, apresentou notável capacidade de questionamento do capitalismo selvagem – seja o da primeira Revolução Industrial, seja o do milagre à brasileira –, exigindo, assim, melhor repartição dos ganhos de produtividade e a constituição das políticas sociais, por outro lado, tal movimento também serviu para avançar o próprio mercado (e a hegemonia burguesa) pela via do consumo de massa.

Assim, o esforço de um diálogo entre as diferentes frentes de lutas na sociedade atual, em nome da superação de sua fragmentação, deverá prescindir de uma topografia de demandas (da melhor para a pior), implicando abertura ao convencimento, mesmo diante de situações que muito provavelmente revelarão contradições vigentes no seio da sociedade em diferentes patamares e, por conseguinte, no interior dos próprios movimentos sociais.

Focalização e universalização

Talvez um dos principais temas do *OC* tenha sido a questão da focalização das políticas sociais. De fato, a partir do Plano Real, essa questão ocupou cada vez mais espaço na agenda do debate público no Brasil, fortemente baseada nos termos do Consenso de Washington e defendida por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o BID. Assim, seus defensores apontam os seguintes aspectos positivos: maior eficácia no uso dos recursos públicos, fazendo que as verbas sejam aplicadas nos setores mais necessitados; mais justiça, pois os segmentos mais favorecidos economicamente não disputariam os poucos recursos com os mais pobres, que, por conseguinte, apresentariam menor poder de barganha pelo cabedal público; essa seria a melhor forma de aplicação

de recursos públicos num contexto de restrições orçamentárias, tendo em vista as exigências de geração de superávits fiscais.

Certamente, nenhum texto do *OC* foi favorável a essa perspectiva, independentemente dos marcos teóricos e instrumentos metodológicos assumidos. Os termos e motivos dessa postura contrária foram sendo, de certo modo, debatidos ao longo do presente estudo, nos poupando da necessidade de voltarmos aos seus termos essenciais. Entretanto, consideramos relevante reportarmos essa questão com base em outro campo de preocupações, que obteve amplo espaço nas páginas do relatório: as temáticas de igualdade de gênero e raça.

O motivo dessa reflexão decorre do fato de que tanto o movimento feminista como o movimento negro tiveram em suas pautas de exigências a adoção das políticas de ação afirmativa. Por políticas de ação afirmativa entendem-se mecanismos de tratamento diferenciado, por parte do Estado, empresas do setor privado e demais instituições, a grupos de pessoas que são alvo de tratamentos discriminatórios por conta de características de nascença (religião, cor, etnia, sexo etc.) ao longo da história – impedindo os indivíduos portadores desses traços estigmatizantes as mesmas condições de disputa nos mercados de trabalho e educacional, entre outros, com os indivíduos portadores de outras marcas.

Assim, as ações afirmativas visam dar um tratamento reparatório às perdas ocorridas no passado a esses determinados contingentes, ao mesmo tempo que apontam para a superação dessas assimetrias no futuro, por meio de medidas específicas. A abstenção por parte do poder público, de empresas do setor privado e de outras instituições relevantes, no sentido da reversão daquele quadro, fará com que as desigualdades entre os distintos grupos se prorroguem indefinidamente.

Em uma sociedade muito desigual, em contraste, ... as políticas sociais serão necessariamente 'focalizadas', se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização. Portanto, nesse segundo... sentido de focalização, ela emerge do interior mesmo de uma concepção universalista, republicana de direitos de cidadania. A focalização seria um requisito da universalização; a 'discriminação positiva', uma qualidade republicana compatível com o princípio da retificação e da reparação. (Kerstenetzky, OC 2003, p. 77)

De qualquer maneira, parece notório que a agenda da focalização proposta pelos organismos multilaterais e as políticas de ação afirmativa, tal como os movimentos feminista e negro, apontem para a mesma direção: a necessidade de uma focalização de ações para determinados coletivos: no primeiro caso as pessoas pobres em geral; no segundo caso, mulheres, negros(as) e outros contingentes tradicionalmente discriminados. Assim, a pergunta que nos fazemos é: até que ponto ambas as agendas são distintas uma

da outra? Na verdade, uma primeira tentativa de resposta havia sido por mim elaborada no relatório 2003.²¹

As políticas sociais universalistas correspondem ao padrão de intervenção estatal na vida social típico dos países europeus, mormente aqueles mais influenciados pela tradição socialdemocrata, como Alemanha, França e Suécia. Nesses casos, haveria uma intenção dos formuladores das políticas sociais de tornar os serviços públicos acessíveis, e com boa qualidade, para toda a população. Tal política exige acordos de longo prazo entre os principais setores sociais, especialmente as centrais sindicais patronais e de trabalhadores e o Estado. Nesses acordos, são pactuados os termos contratuais de compra e venda da força de trabalho, bem como as orientações quanto aos gastos públicos (receitas e despesas).

A visão focalista, alternativamente, prevê que os recursos públicos, em nome da maior eficácia do gasto público e da redução do déficit público, devem ser destinados às pessoas mais necessitadas. As pessoas menos necessitadas, por sua vez, tendo poder aquisitivo para tanto, devem adquirir no mercado esses mesmos serviços. Por outro lado, conquanto tal concepção não seja consensual entre seus formuladores, esse modelo tende a ser mais receptivo à adoção de políticas focalizadas em determinados setores raciais e étnicos da população. Tal compreensão corresponde a uma visão de políticas sociais mais próxima ao perfil norte-americano. Ambas as perspectivas, universalista e focalista, disputam a hegemonia atualmente, em todo o mundo, no que tange ao futuro das políticas sociais. Assim, a antinomia universalização e focalização, em si, não é uma falsa polêmica, correspondendo a visões ideológicas distintas sobre essa questão.

O fato é que a proposta universalista carrega um nítido limite: em nome da adoção de uma visão não discriminatória, não presta a devida atenção ao combate às efetivas discriminações existentes na sociedade. No caso de se verificarem grandes abismos sociais entre os distintos grupos da população, o tratamento indiferenciado pode tão-somente servir para a consolidação de antigas disparidades. Nem mesmo na Europa Ocidental (do fim da Segunda Guerra até os dias atuais) tal modelo logrou efetivamente se universalizar, antes beneficiando pessoas que nasceram em dada localidade ou país, muitas vezes deixando de fora imigrantes e minorias raciais, étnicas, religiosas que não pertencem ao grupo dominante da sociedade.

O crescimento dos partidos e movimentos de extrema direita em toda a Europa, assim como o endurecimento das políticas de controle da imi-

gração, está recentemente associado a resistências à expansão do sistema de proteção social para a população descendente de estrangeiros(as).

A focalização, por outro lado, também traz consigo sérios limites. Isso porque tal concepção tende a romper com a perspectiva da solidariedade social, uma vez que os setores de maior poder aquisitivo passam a adquirir no mercado os serviços sociais (saúde, educação, segurança, previdência privada), destinando para o setor privado recursos que poderiam ser apropriados coletivamente por meio de impostos.

Dessa feita, a perspectiva focalista acaba abrigando um elemento de perversidade, pois, para ser eficiente, exige que o serviço focalizado seja de baixo perfil, uma vez que, alternativamente, tanto os setores médios e ricos, em sendo agentes racionais, iriam querer usufruir desses mesmos serviços gratuitamente, e não no mercado. De igual maneira, de acordo com a perspectiva filosófica utilitarista, baseado em uma concepção estritamente individualista, caso os serviços sociais fossem de boa qualidade, os indivíduos mais pobres poderiam não se sentir suficientemente pressionados para melhorar, por seus próprios esforços, sua qualidade de vida.

Para além do debate mais propriamente conceitual, é importante remetê-lo à realidade social e institucional brasileira. Não nos parece correto apontarmos que, no Brasil, tenha existido, em algum momento de nossa história, algo parecido com universalismo (Lavinias, *OC* 2004, p. 67). Quando inflexionamos a questão para o tema das relações raciais, vemos que o Estado brasileiro, formalmente cego para a cor, acabou preservando a maioria da população afrodescendente à margem dos sistemas de proteção legal.

Se é verdade que em nosso país não se constituíram realidades legais paralelas entre as pessoas dos distintos grupos de raça/cor, a própria realidade social – mesmo o racismo à brasileira – já operava na direção do afastamento da maioria da população negra como público a ser beneficiado pelas políticas de educação, qualificação profissional, acesso ao mercado de trabalho etc. De todo modo, não nos pareceria correto supor que no Brasil tais limites sejam derivados do universalismo de nossas políticas sociais. Antes, em um contexto de recursos não suficientes, diante das carências sociais apresentadas, o modelo cego com relação à cor, operando cnicamente em uma sociedade que discrimina de acordo com a presença de determinadas marcas raciais (no caso, negras), acabou colaborando para o aprofundamento dos abismos sociorraciais.

Por outro lado, o atual contexto de tendência à universalização de determinadas políticas sociais também dialoga fortemente com o tema das relações raciais. Conforme já dito, a Constituição de 1988 foi um poderoso impulsionador do referencial universalizante. Contudo, em meio a um cenário econômico restritivo, houve uma adaptação dos marcos constitucionais à nova realidade.

21 Esse artigo intitula-se "A hipótese do desespero: a questão racial em tempos de frente popular". Posteriormente, desenvolvi o tema em uma contribuição escrita para a Primeira Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (I Conappir), mais tarde publicada em forma de livro chamado *Manifesto anti-racista: idéias em prol de uma utopia chamada Brasil*.

A tendência à universalização de certos serviços (educação, SUS, previdência, saneamento) se deu concomitantemente à sua destinação preferencial aos mais pobres, sendo os segmentos médios e abastados convidados à aquisição daqueles mesmos serviços no mercado. Dito de outro modo: o movimento recente de incorporação de amplas levas de brasileiros(as) no interior das políticas sociais promovidas pelo Estado se deu em um modelo de política para pobres.

Enquanto tal, como uma espécie de lei geral dos serviços sociais brasileiros, sua qualidade e eficácia caíram correspondentemente à ampliação do seu público beneficiário. Mais uma vez, tal movimento dialoga com o tema das assimetrias raciais. Se é bem verdade que a perda da qualidade do atendimento dos serviços essenciais aconteceu quando as pessoas mais pobres foram incorporadas, evidentemente que foram os(as) afrodescendentes, em seu conjunto, que se viram diante desse quadro um tanto irônico. Antigos serviços antes inacessíveis passavam a ser acessíveis. Porém, isso ocorria em um contexto de gritante perda de qualidade, desautorizando, mais uma vez, que possamos dizer que as ações sejam propriamente universais (Cohn, OC 1998, p. 110).

Desse modo, o debate sobre a universalização dos serviços públicos em nosso país mudou de patamar. Já não se trata meramente de propor políticas universais – no plano legal-constitucional, pois, no plano prático, já o são, como nas áreas de educação básica e saúde (SUS) –, mas de refletir sobre sua qualidade. Essa questão é de vital importância, pondo as pessoas pobres ou negras no cerne do debate. O fato é que a universalização das políticas sociais é imprescindível em nome de dois vetores.

Em primeiro lugar, na dimensão da qualidade. Enquanto os segmentos médios e altos se contentarem em obter no mercado os serviços essenciais, fatalmente os serviços prestados pelo poder público à população pobre e negra será de baixa qualidade. Mesmo considerando-se os efetivos processos de mobilização desses últimos atores sociais em prol de um serviço público de qualidade, é notório o baixo empoderamento para sozinhos reverterem o cenário. Por esse exato motivo, torna-se imprescindível que, na contramão das propostas dos bancos multilaterais, os setores médios e abastados também demandem e sejam atendidos pelos diversos programas sociais, tornando o interesse dos distintos grupos (em termos de qualidade e quantidade dos serviços públicos e sociais) um só.

Em segundo lugar, a defesa do princípio da universalização dos serviços públicos dialoga com a dimensão política, principalmente com o próprio sentido de regime republicano. A partir do momento que diferentes classes sociais, grupos raciais, de sexo, entre outras características, passam a frequentar locais totalmente diferentes, mas se socializando (lazer, amizade, namoros, trabalho) apenas dentro do mesmo grupo, dialogando de forma exclusiva dentro do

próprio grupo etc., os significados de sociedade civil, solidariedade social, república, enfim, ficam mortalmente comprometidos.

Andar no mesmo ônibus, trem ou metrô; frequentar a escola pública; ir para a mesma fila no hospital ou posto de saúde; ser atendido pelos mesmos postos de atendimento público, seja qual for o serviço em apreço, é importante por si mesmo. O tema econômico (qualidade dos serviços, volume de recursos aplicados), dentro dessa lógica, chega a ser um tema deveras menor. Em suma, é impossível que uma sociedade democrática vigore plenamente se os seus cidadãos e as suas cidadãs formam diversos contingentes ensimesmados, completamente estranhos uns aos outros e sem nenhum princípio de sociabilidade vivida em comum.

De todo modo, é importante salientar que essa enfática defesa que ora fazemos acerca da preservação do princípio da universalidade das políticas não implica que o tema das ações afirmativas deva ser posto de lado (Paixão, OC 2006).

A primeira dimensão a se considerar é o tamanho das dívidas sociais existentes. Assim, a proposta universalista não pode ser ingênua a ponto de não verificar que, mesmo em um cenário ideal, dificilmente tais medidas se tornarão efetivamente universais de um dia para o outro, fazendo que as injustiças raciais possam prolongar-se indefinidamente. Desse modo, como que por derivação lógica, acaba-se percebendo o quanto é urgente e necessário adotar, mesmo no seio das políticas universais, mecanismos ativos de promoção da igualdade racial, posto não somente o cenário de disparidades existentes, mas também o fato de que esse quadro está profundamente vinculado ao nosso modelo de relações raciais que, ao contrário do que reza a cantilena freyriana, é, em si, um padrão gerador e naturalizador de desigualdades e de situações de subcidadania de negros e negras.

A segunda dimensão reporta-se aos efetivos recursos disponíveis para atender às demandas da população. Em um cenário como o atual, quando o Estado brasileiro está "obrigado" a economizar 4,25% do PIB, em termos de superávit primário das contas públicas, a carga tributária é superior a 35% do PIB e as taxas de juros nominais de curto prazo praticadas (taxa Selic) superam a casa dos 10%, evidentemente os recursos destinados à área social serão escassos e o crescimento econômico será medíocre.

Nesse contexto, quando se sabe da incapacidade prática do Estado de promover a efetiva universalização das políticas sociais, pelo menos a curto prazo, torna-se extremamente imperioso que os recursos sejam aplicados perseguindo princípios de justiça quanto à sua distribuição, evitando que os grupos social e racialmente mais bem posicionados acabem ficando na maior fatia do bolo. Isso não implica um conformismo com o modelo existente, tomando-o como um dado inexorável das coisas, antes representa uma tentativa de proteção, em um momento de crise, de

um setor social especialmente vulnerável de nossa população, ao mesmo tempo em que se busca forjar seu sentido de identidade, capacitando-o para os necessários enfrentamentos com o atual sistema elitista e excludente.

Finalmente, a terceira dimensão, não apontada no artigo anterior (Paixão OC 2003), diz respeito ao fato de que, se é verdade que o motor dinâmico das desigualdades raciais ou entre gêneros é causada pelas práticas preconceituosas ou discriminatórias dessas respectivas naturezas. A superação passa pelo enfrentamento dessas práticas sociais nelas mesmas.

A proposta universalista visa atender a todos os cidadãos e todas as cidadãs com os serviços públicos, julgando, assim, poder resolver as iniquidades existentes em termos raciais ou entre grupos de gênero. Porém, se essas assimetrias são geradas em espaços sociais próprios, motivadas pela existência de um agente discriminador (por motivos racionais e econômicos ou por motivos psicológicos ou psiquiátricos), ou elas são enfrentadas intrinsecamente (seja pela efetiva igualação das oportunidades de ascensão social, retirando, assim, o motivo racional da discriminação, ou mediante campanhas de educação pública que possam reverter ou mitigar atavismos ou patologias de natureza subjetiva) ou os problemas sociais delas derivados (assimetrias sociorraciais e entre gêneros, diferenças de acesso às oportunidades etc.) se propagarão por todo o sempre.

Desse modo, quando se aponta a justiça da perspectiva da priorização das políticas sociais para os(as) afrodescendentes, isso não pode ser encarado como sinônimo de propostas políticas de baixo perfil (política para pobres) ou de reduções do escopo das intervenções públicas no campo social. Antes, o que se pretende é que o processo de expansão dos serviços públicos para toda a população brasileira, seja qual for seu ritmo, ocorra no mesmo passo da redução das desigualdades verificadas entre pessoas negras e brancas (assim como entre os homens e as mulheres).

Logo, consideramos que os apontamentos avançados ao longo da presente subseção foram bastante claros em demonstrar que as semelhanças entre as políticas de focalização, tal como propostas por técnicos de bancos multilaterais, e as políticas de ação afirmativa, tal como proposta pelos movimentos negros e feminista, são mais formais que essenciais. A agenda desses movimentos, fazendo parte da família das grandes questões que envolvem o próprio aprofundamento da democracia em nosso país (reforma agrária, controle cidadão do aparato repressivo e judicial, efetiva universalização do sistema educacional etc.), ao mesmo tempo que é um fator de potencialização, decerto terá suas conquistas igualmente potencializadas no contexto da adoção de vigorosas medidas de desconcentração da riqueza, da renda, do poder político e do prestígio social em nosso país.

Direitos humanos e cidadania

O tema dos direitos humanos recebeu duas contribuições diretamente dedicadas à questão. Os artigos dialogaram com o sistema de direitos, seja no plano nacional, tal como estabelecidos no Brasil a partir do Primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (cf. Almeida, *OC* 1998), seja no plano internacional, nesse caso inflexionando-se para o tema dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais (Dhescs) (cf. Bocayuva, *OC* 2001).

Nesse caso, as duas leituras apontaram os avanços nos marcos legais e conceituais acerca dos respectivos temas, remetendo-se à sua importância para os movimentos sociais que deveriam compreendê-los e utilizá-los criativamente para preservação e conquista de novos direitos. Os artigos procuraram entender os direitos a partir de uma perspectiva articulada entre o seu aspecto civil e político e o seu plano econômico, social e cultural, além de preocuparem-se em apontar o caráter indivisível dos direitos humanos individuais. De todo modo, essas duas contribuições ativeram-se nos aspectos formais do tema e não entraram nos aspectos mais práticos de nossa realidade (violência urbana, graves violações dos direitos humanos perpetrados por grupos de extermínio, milícias paramilitares e gangues de narcotraficantes etc.), de evidente prejuízo aos direitos das pessoas afetadas, seja em qual dimensão for.

De fato, o Brasil, nas três últimas décadas, atravessou um processo extremamente grave relacionado à violência, especialmente a urbana. De acordo com os indicadores levantados por Sílvia Ramos e Julita Lemgruber (*OC* 2004), o número de homicídios anuais em todo o país cresceu de pouco menos de 14 mil casos, em 1980, para quase 48 mil assassinatos em 2001. Esse cenário dialoga com a crise do mercado de trabalho, com a persistente crise econômica que, de um modo ou de outro, se prorroga até os dias atuais, com a acelerada transição rural-urbana que se intensificou no período. Por outro lado, diante de um quadro tão francamente grave, nem sempre os diagnósticos sobre essa realidade e a consoante proposta de superação do problema convergem. E tais possibilidades divergentes de leituras acabaram expressadas em algumas contribuições.

No relatório, o tema da segurança pública e questões correlatas foi palco de três contribuições. Não deixa de ser interessante que os textos dedicados ao tema tenham sido elaborados a partir do ano de 2002 (desde então, até 2006, com exceção de 2003, em todos os anos o tema foi pautado nos sucessivos relatórios), decerto acompanhando o avanço da questão no seu plano prático, especialmente na cidade do Rio de Janeiro.²² De qualquer maneira, antes daquele conjunto

de artigos, verifica-se que existe uma importante contraposição de perspectivas que vale a pena ser mencionada.

Dois artigos dedicados ao tema da segurança pública foram escritos pela equipe de pesquisadoras do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (Cesec/Ucam). Desses textos, destacam-se, entre outros aspectos, a tentativa de entendimento do problema da segurança pública por uma metodologia empírica, fortemente embasada nos poucos indicadores disponíveis sobre o tema em nosso país.

Dentro desse ponto de vista, os problemas referentes ao elevadíssimo número de assassinatos, à proporcionalmente baixa taxa de esclarecimento dos homicídios (e, portanto, do elevado índice de impunidade), à enorme desorganização do sistema policial preventivo e repressivo e à constante afronta aos direitos humanos somente poderiam ser superados mediante novos instrumentos de enfrentamento do drama. Assim, é visível a preocupação com a própria formatação das políticas para a área, buscando-se o desenvolvimento de novas ferramentas de quantificação do drama social atualmente existente (Lemgruber; Musumeci; Ramos, *OC* 2002, p. 54).

Outro ponto bastante destacado diz respeito ao *locus* periférico dedicado ao tema da segurança pública no interior das agendas das entidades da sociedade civil. Interpretando o texto das autoras, os elementos explicativos dessa baixa priorização decorreriam: do baixo poder de pressão política das principais vítimas da violência, em geral pobres e negros(as) residentes em áreas de favelas e periferias; perspectiva ideológica esposada pelo conjunto de entidades da sociedade civil, que, compreendendo teoricamente o problema da segurança como um problema de pessoas de posses, teriam deixado a questão das políticas de segurança pública à estrita esfera corporativa das próprias instituições de repressão ao crime (Ramos; Lemgruber, *OC* 2004).

Nos documentos escritos pelas autoras, passa uma concepção predominantemente cética quanto à disposição dos diferentes governos em prol de um efetivo enfrentamento do problema do crescimento da violência nos grandes centros (Ramos; Lemgruber, *OC* 2004, p. 51-52). Assim, a equipe de pesquisadoras comentou as alternativas apresentadas pela sociedade civil ao problema como mais consistentes e criativas. Desse modo, apontam com mais otimismo mobilizações, como as que levaram ao Estatuto do Desarmamento, e iniciativas realizadas por *novos mediadores*, ou seja, OSCs e entidades culturais dedicadas à promoção da cidadania em áreas de favelas e periferias, como Olodum, AfroReggae, Nós do Morro, Cia. Étnica de Dança etc.

Dois abordagens alternativas ao enfoque foram avançadas por Márcia Leite (*OC* 2005) e por Luiz Machado da Silva (*OC* 2006). Nessas contribuições, os autores procuraram resgatar a perspectiva sociopolítica do problema da violência urbana, com especial ênfase para as lutas sociais da população favelada. Na verdade, ambos refletiram sobre o plano dentro de uma leitura inequivocamente crítica aos marcos recém-assumidos pela questão da segurança pública no Brasil ou, mais especificamente, em seu presumido *farol* na cidade do Rio de Janeiro, vislumbrando especialmente o tema da criminalização da pobreza e a estigmatização da população favelada.

Para Márcia Leite (*OC* 2005, p. 67), o tema da segurança pública acabou sendo associado às favelas e à população que vive nelas. Além da pressão exercida sobre e contra as lideranças por parte de policiais corruptos, milícias, grupos de extermínio e pelotões de narcotraficantes, o processo de associação daqueles territórios com a criminalidade por parte da mídia e dos segmentos médios, se associam em um forte processo de deslegitimação de quaisquer tentativas de conformação de movimentos autônomos naquelas localidades.

A interpretação de Luiz Machado da Silva chega a ser ainda mais crítica, não somente enfocando o tema de como os dramas sociais da população favelada foram vividos pela cidade, mas igualmente questionando algumas idéias recentes para a segurança pública, como as propostas de reforma do aparelho policial para ampliar sua eficácia no combate ao crime e torná-lo mais sensível ao respeito aos direitos humanos. Além disso, Machado da Silva é enfático no questionamento a determinadas ações perpetradas por OSCs que atuam nas áreas pobres da cidade procurando promover a cidadania entre jovens daquelas localidades (*OC* 2006, p. 79).

Nas sucessivas edições do *OC*, foram apontadas duas perspectivas sobre o tema da violência urbana em nosso país, ou mais especificamente, na cidade do Rio de Janeiro. De um lado, encontramos uma perspectiva que aponta para a importância de mecanismos de racionalização da ação do aparato policial e de todo o sistema repressivo – com ênfase na questão da geração de indicadores sociais específicos objetivando a orientação das ações –, visando ampliar a eficácia no combate à criminalidade. Nesse ponto de vista, são também valorizadas as medidas mais concretas perpetradas por organizações da sociedade civil com vistas à inclusão social, principalmente da juventude das áreas de periferias e favelas.

O outro ponto de vista apresenta uma leitura mais crítica sobre os caminhos trilhados no debate acerca da segurança pública, buscando resgatar os aspectos mais propriamente políticos e sociológicos da questão. Aqui, o eixo central passa pela perda de acesso da população pobre e favelada (vale frisar que esse segundo ponto de vista não menciona a raça/cor desse público) ao espaço público e sua transformação em um contingente perigoso, sendo necessário, portanto, seu perma-

22 Realmente, vale salientar que todos os artigos sobre o tema da segurança pública e violência publicados no *Observatório da Cidadania* tiveram a cidade do Rio de Janeiro como palco de reflexões. Ver Julita Lemgruber, Leonarda

Musumeci e Sílvia Ramos (*OC* 2002); Sílvia Ramos e Julita Lemgruber (*OC* 2004); Márcia Leite (*OC* 2005); Luiz Machado da Silva (*OC* 2006).

nente controle para a garantia da paz social. Cada uma daquelas leituras possui méritos próprios e não nos cabe, no momento, o estabelecimento de um juízo de valor sobre elas.

Balanco geral

Tivemos a oportunidade de dialogar com 54 contribuições publicadas nas dez edições do *Observatório da Cidadania* de 1997 a 2006. Por isso, longe de se esgotarem, as contribuições formaram um campo representativo da reflexão dos movimentos sociais e acadêmicos ideologicamente identificados com essa frente. Do mesmo modo, visto que a rede logrou articular em torno de si algumas das principais OSCs atuantes no país no grande campo de promoção da cidadania, dever-se-á assumir a hipótese de que se trata de documentos históricos, debruçados sobre importantes aspectos desse período tão especial de nossa nação, por terem sido gerados diante de contradições, dilemas e impasses do jovem sistema democrático do Brasil.

Evidentemente, o acompanhamento dos progressos das Conferências do Cairo, Copenhague, Pequim e, mais distante, Durban, também esteve presente, mesclado no calor do debate sobre os tantos assuntos. Nesse último caso, frise-se que entendemos como uma qualidade do próprio OC ter procedido o monitoramento dos resultados práticos daqueles acordos internacionais, sem se fechar em uma postura formalista sobre os mesmos.

Não se pode dizer que esse conjunto de temas esgote a problemática relacionada às questões sociais, tendo em vista que uma série de outros importantes assuntos – sindicalismo, reforma urbana, questão ambiental – não foi incorporada à análise ou, se o foi, isso se deu de modo secundário e periférico. De qualquer maneira, tal como já foi assinalado, os temas incorporados são importantes por eles mesmos, havendo motivos de sobra para que fossem incorporados em distintos momentos.

A respeito do amplo espectro de temas tratados, vale também a observação que mesmo a grande quantidade de questões debatidas não retirou do OC uma identidade principal em torno de valores comuns, em especial os voltados à distribuição de renda, à justiça social e ao progresso social. Vale lembrar que nem sempre as perspectivas apontadas chegaram propriamente a convergir, até mesmo revelando importantes contradições.

De qualquer maneira, é importante valorizar o fato de que as sucessivas edições acabaram expressando aspectos da ampla diversidade de movimentos sociais e frentes de lutas presentes na sociedade brasileira. Assim, mesmo reconhecendo-se que tal pluralidade carrega consigo o risco do mero empilhamento formal de agendas ou a fragmentação de demandas sociais, podemos dizer que essa diversidade reflete uma sociedade civil bastante dinâmica e criativa em termos da constituição de suas agendas.

Decerto, deverá ser feito todo um esforço para a reconstituição de uma cosmovisão comum entre o conjunto de frentes. Porém, particularmente,

não entendemos os motivos pelos quais as tantas divergências que possam vir a ser identificadas nesse processo de orquestração de interesses desmerecerá cada movimento social por si mesmo. É bom que as contraposições existentes sejam evidenciadas, até mesmo servindo como lustro para outras tantas convergências que, certamente, deverão ser encontradas, tendo em vista o nítido compartilhamento de muitos valores.

Como conciliar, de forma dinâmica, abrindo as portas para um momento inédito da história do Brasil, de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, democracia política, justiça social, equidade entre os diferentes e respeito ao meio-ambiente? Teremos condições de encontrar esse novo momento no futuro ou o que nos reserva para os dias vindouros são mais *500 anos de solidão*, marcados pela prorrogação infinita das injustiças sociais, atentados à dignidade e desalento de nosso povo, em especial da juventude?

Enfim, que nas páginas do OC tenhamos encontrado motivos de inspiração para o exercício dessas angústias e esperanças. Isso indica que as sucessivas edições conseguiram atingir um de seus objetivos: animar as labaredas do pensamento crítico e da ação cidadã consciente – combustíveis de um projeto democrático, republicano e transformador. ■

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- BENJAMIN, César. Ecologia: nossos verdes amigos. *Revista Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 12, out./dez. 1999. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=663>>. Acesso em: 15 out. 2007.
- _____. *O bom combate*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.
- BOITO JR., Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1991.
- CARDOSO, Adalberto. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- CARDOSO, Fernando; FALETTTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 7. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- CASTRO, Antônio; SOUZA, Francisco. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander (Org.). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Rio Grande do Sul: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 1977. 2 v.
- FERREIRA, Francisco. Os determinantes das desigualdades de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 131-158.
- FERREIRA, Francisco; LANJOUW, Peter; NERI, Marcelo. *A new poverty profile for Brazil using PPIV, PNAD and Census Data*. (Texto para Discussão, n.418). Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-Rio, 2000.
- FONSECA, Pedro. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 17. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- GORENDER, Jacob. *Combate nas trevas: a esquerda brasileira – das ilusões perdidas à luta armada*. 4. ed. São Paulo: Ática, 1990.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Tradução de Luiz M Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.
- _____. *A questão meridional*. Tradução de Carlos N. Coutinho e Marco A. Garcia. São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *O que é questão agrária?*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. (Coleção Primeiros Passos).
- _____. Programa para o campo: terra para quem nela não trabalha. *Revista Teoria e Debate*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, n. 7, jul./set. 1989. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=533>>. Acesso em: 15 out. 2007.
- HAGUENAUER, Lia; ARAÚJO JR., José; PROCHNIK, Victor; GUIMARÃES, Eduardo. *Os complexos industriais na economia brasileira*. (Texto para Discussão, n.62). Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 1984.
- HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.
- HOFFMAN, Rodolfo. Mensuração da desigualdade e da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 81-108.
- KAMEL, Ali. Dois lados, propósitos iguais. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 mar. 2005. Opinião, p. 7.
- LOPREATO, Francisco. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade* – Revista do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, v. 11, n. 2, p. 279-304, jul./dez. 2002.
- PACHECO, Maria. O joio e o trigo na defesa da reforma agrária. In: STÉDILE, João (Org.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: UFRS, 1994. p. 203-220.
- PAES E BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane (Org.). *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. (Texto para Discussão, n.337). Brasília: Ipea, 1995.
- PAES E BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. (Texto para Discussão). Brasília: Ipea, 2000.
- PAIXÃO, Marcelo. *Desenvolvimento humano e relações raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003a.
- _____. Destino manifesto: perfil familiar social e econômico dos empreendedores/as afrodescendentes brasileiros do final anos 1990. Brasília: PNUD, 2003b. Relatório de Pesquisa.
- _____. Crítica da razão culturalista: relações raciais e a construção das desigualdades sociais no Brasil. 2005. 435 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro.
- _____. *Manifesto anti-racista: idéias em prol de uma utopia chamada Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006a.
- _____. A dialética do bom aluno: relações raciais e o sistema educacional brasileiro. Texto escrito para *Inter-American Dialogue*, 2006b. Não publicado.
- BOLETIM POLÍTICAS SOCIAIS. Acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 13, 2007. Edição Especial.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Brasília, 1996.
- REIS FILHO, Daniel; SÁ, Jair (Org.). *Imagens da revolução: documentos políticos das organizações clandestinas de esquerda dos anos 1961-1971*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1985.

- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROQUE, Átila; CORRÊA, Sônia. Prefácio. *Observatório da Cidadania* – Revista do Ibase e do IteM, Rio de Janeiro, n. 2, p. 4-5, 1997.
- SADER, Emir (Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.
- SINGER, Paul; CALDEIRA BRANDT, Vinicius (Org.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- TAUILLE, José. *Automação e competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1987.
- _____. O Brasil na encruzilhada do milênio. In: FIORI, José; LOURENÇO, Marta; NORONHA, José (Org.). *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: Uerj, 1998. p. 183-193.
- TAUILE, José; OLIVEIRA, Carlos. Difusão da automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego: uma resenha da literatura nacional. *Literatura Econômica* – Revista do Ipea/Anpec, Brasília, v. 10, n. 2, p. 161-192, 1988.
- TAVARES, Maria. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur (Org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- VEIGA, José. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.
- WERNECK VIANNA, Salvador. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- WERNECK VIANNA, Salvador; MAGALHÃES, Fernando; SILVEIRA, Luis; TOMICH, Frederico. *Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas em 1996*. (Texto para Discussão, n.757). Brasília: Ipea, 2000.
- WORLD BANK. *Inequality in Latin American and Caribbean: break with history?*. Washington, DC, 2003.