A NOVA REPÚBLICA E AS POLÍTICAS SOCIAIS

HERBERT DE SOUZA*

1. Introdução; 2. O que é o social no Brasil (uma história sumária); 3. O social para a Nova República; 4. O discurso do social na Nova República; 5. O estado do social no Nova República; 6. O social como o fim da Nova República.

1. *Introdução*

É importante reconhecer que a Nova República expressou o resultado de um movimento social reformista encarnado na promessa de um novo Estado e de uma nova relação entre Estado e sociedade. O novo da Nova República não era a República, mas essa promessa de uma nova relação.

A Velha República, além de encarnar um modelo de desenvolvimento do grande capital transnacional, de costas voltadas para a sociedade brasileira, por isso mesmo definia, entre Estado e sociedade civil, um divórcio que só era capaz de manter através de uma relação autoritária entre os dois. Por isso, a Velha República é o golpe e a Nova sua superação.

Na Velha República o Estado era a encarnação dos objetivos, planos e realizações do grande capital e a sociedade era o retrato, o resultado e a vítima dessa relação. Não é por acaso que nestes últimos 20 anos nunca se realizou no Brasil uma eleição direta para presidente da República: a sociedade civil nacional não podia eleger o presidente da nação a que pertencia.

No período da Velha República o Estado realizou, de forma notável, um programa de desenvolvimento do grande capital transnacional e nacional associado no Brasil. Enquanto o grande capital e seus sócios internos se desenvolviam, era passada a mensagem de que esse era o desenvolvimento do Brasil. O transnacional se fez nacional e transnacionalizou aquilo que a seu ver pertencia ao mundo. Na verdade, como o capital nunca existiu realmente em termos de nação, não havia por que fazer exceção para o nosso caso. A nação do capital é o próprio capital e nesse mundo não faz sentido falar em Brasil ou capital brasileiro. Foi assim que o Brasil passou a ter o oitavo PIB do mundo e a apresentar um nível de integração ao sistema mundial que o colocou entre as nações emergentes, no meio do caminho entre o subdesenvolvimento e o chamado

* Sociólogo e cientista político; ex-professor no Programa de Doutorado em Economia da Universidade Nacional Autônoma do México; co-fundador da Latin American Research Unit (Laru), Toronto, Canadá, e da Universidade de Investigación Latinoamericana (Uila), México; fundador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), do qual é secretário-executivo.

clube das potências mundiais. Isso foi e é verdade para o capital que opera no Brasil, brasileiro ou não. Mas a expressão *oitava economia* obviamente não se aplica às condições de vida da sociedade brasileira. E basta ter olhos para ver a sociedade em que se vive.

Após mais de 20 anos já é possível fazer um balanço do desenvolvimento que foi imposto ao país depois do golpe militar de 1964. Além da internacionalização, a outra dimensão que aparece como inegável, e conseqüência de sua própria lógica, é o seu caráter excludente. Voltado para produzir para o consumo dos setores de maiores rendas dentro e fora do país, esse desenvolvimento nunca pretendeu ser uma resposta às necessidades de consumo da maioria da população brasileira, até hoje situada entre as de menor renda a nível mundial.

O resultado pode ser medido em números. Porém, para simplificar, basta olhar os dados relativos à distribuição de renda dentro do país, ao salário mínimo, aos níveis salariais e às condições de vida da população em geral, assim como a importância da economia submersa. Obviamente, não há como negar: existe uma grande maioria da população brasileira que vive abaixo de qualquer nível considerado digno ou aceitável em termos de desenvolvimento social. Qualquer comparação estatística nesse sentido poderia ser considerada uma disputa de níveis de miséria com os países mais pobres da América Latina ou do mundo, principalmente se regionalizarmos a discussão. O discurso oficial, do Estado que trabalhou para sua produção, fala em 40 milhões de pessoas na faixa da miséria absoluta.

Esta é a chamada questão social, que aparece como se fosse o subproduto de algo não procurado, não desejado, como uma distorção, um erro a ser corrigido, agora não mais pela mão invisível de Smith, mas pela bondade do presidente de plantão. O capital desenvolve-se e, em conseqüência, desenvolve a sociedade. Quando, no caminho, aparecem milhões de pobres e excluídos, o capital pergunta o que aconteceu e de quem é a culpa, apresentando suas respostas: primeiro, a culpa é da própria sociedade, que não soube integrar-se ao desenvolvimento do capital por ignorância ou preguiça; segundo, a culpa é do Estado, que não soube cumprir bem seu papel complementar e aplicar bem os recursos do capital, destinados a pagar os custos sociais de seu próprio desenvolvimento.

Nos países capitalistas ricos a disputa se situa em torno das políticas do bem-estar social e do nível de rigor maior ou menor do Estado na administração da caridade pública para com os mais incapazes (sempre culpados de sua própria miséria). O capital redefine as linhas de produção, despede operários e entra na era da automação. O Estado define programas de reciclagem do pessoal. O resto corre por conta da vontade individual. Na medida em que cada um cumpriu seu dever, a pobreza é um fruto inesperado de algo inexplicável. De todo jeito, para os liberais e os economistas que administram a lógica do capital, a questão social é externa ao capital: aquilo que é a riqueza e só se reproduz como riqueza não pode, por definição, produzir a pobreza.

Como último recurso, ainda se pode dizer que não é tarefa de um sistema que tem seu fundamento na iniciativa de cada um (e na competição ativa entre todos) zelar pelo bem-estar de todos. Se milhões acabaram fora da lógica, pior para os milhões. Neste mundo, realmente, a solução dos problemas sociais da maioria pobre só aparece como obra de caridade pública. Mas essa, obviamente, não é a vocação e o destino histórico do capital, em nenhuma parte do mundo, e, parece, particularmente no Brasil, onde sempre faltam recursos exa-

tamente para atender a esse tipo de problema, a não ser em alguns meses que antecedem as eleições. Aqui também o governo está convencido de que o desenvolvimento do capital coincide com o de toda a sociedade e que, portanto, a questão social, quando existe, é tarefa de assistência social ou de bondade governamental.

É importante, no entanto, considerar uma diferença entre o desenvolvimento do capital nos países mais "desenvolvidos" e no nosso: o padrão de acumulação em países capitalistas da Europa e dos Estados Unidos, por exemplo, socializou, de algum modo, os custos do processo, aplicando uma parcela considerável do orçamento aos gastos sociais (função de legitimação). Nesses países, o "social" responde também aos interesses de um modelo de desenvolvimento que busca maior legitimidade e estabilidade para o mundo do capital. Para isso e por isso destina parte dos recursos nacionais aos gastos sociais, mesmo que, para isso, tenha de admitir (contra sua teoria) a existência de um estado do bem-estar social. Os gastos sociais constituem, no entanto, parte dos custos globais do próprio desenvolvimento do capital. Nesse sentido, o social não é externo.

Em países como o nosso, o padrão de acumulação, ou desenvolvimento transnacionalizado, decidiu não pagar essa conta social e para isso recorreu ao *warfare state,* traduzido entre nós como Estado da segurança nacional. Durante mais de 20 anos, esse padrão se impôs ao país, até que a sociedade foi capaz de apresentar sua conta e questionar a existência e a sobrevivência desse regime, apresentando, nas ruas e praças, sua própria realidade. Ao perceber que o momento havia chegado, a Velha República mudou e com a Nova anunciou o fim do *warfare* e a promessa do *welfare.*

2. *O que é o social no Brasil (uma história sumária)*

É velha a questão social. Porém, no pensamento da classe dominante, a economia define o mundo da produção e, por definição, sempre produziu a riqueza, não a pobreza. A pobreza nunca resultou da economia e nesse sentido sempre foi inocente dessa culpa. Com o desenvolvimento industrial, o surgimento da classe operária fez emergir a questão social, tratada como questão social em tempos de paz e como questão de polícia em tempos de crise. Cuidar dos desequilíbrios produzidos por uma ordem que seria naturalmente vocacionada à harmonia foi sempre o papel do Estado, pelo menos de Getúlio aos nossos dias. Nesse sentido, também a política social foi sempre uma variante da ideologia e da política da ordem.

O importante é verificar que no Brasil o social não é visto como uma dimensão e uma conseqüência do econômico e do político, mas como uma região onde se encontram as realidades indesejáveis de um mundo sem autores e culpas. O pobre, no Brasil, não tem pai, nem mãe, dado que a pobreza não tem autor, nem razão de ser. A assistência social é, portanto, não somente um ato necessário como inocente. Um país capitalista moderno incorpora a questão social como uma dimensão política do Estado, o *welfare state.* No Brasil, a ideologia dominante no Estado postula que a economia produz, necessária e automaticamente, o bem-estar da sociedade. O ministro da Fazenda é, portanto, o ministro do *welfare.* Os outros ministros cuidam do resto. Em suma, para o Estado brasileiro a questão social só existe como problema. Na medida em que a economia,

particularmente no período autoritário da Velha República, foi dominada por alguns economistas, esta questão ficou ainda mais patente: a realidade ficou reduzida ao mundo do capital. A dimensão social da relação de produção "capital" desapareceu do discurso e da preocupação da classe dirigente e do Estado, a tal ponto que um general presidente foi capaz de dizer, nos anos 70, que o Brasil ia bem e que sua população ia mal.

Na medida em que os movimentos sociais se desenvolvem e a economia não consegue responder às demandas da sociedade, a questão social, no Brasil, adquire um contorno maior e se apresenta sob múltiplas formas e nomes: a questão operária, a pobreza no campo, a reforma agrária, as favelas, a população de baixa renda, a concentração da renda, as endemias, a fome, o desemprego, o subemprego, o êxodo rural, a violência nas cidades e no campo. Pouco a pouco o social define sua própria geografia, sempre separada, porém, do continente da economia e da política, sempre como algo externo e acidental ao desenvolvimento da sociedade.

Durante os 20 anos de regime autoritário a questão social foi praticamente reduzida à pobreza do Nordeste e aos surtos de violência rural e urbana, os quais eram devidamente enquadrados na Lei de Segurança Nacional. As questões da educação, saúde, moradia e alimentação deveriam ser equacionadas pela iniciativa privada, subsidiada pelo Estado. As conseqüências são conhecidas. Para registrar um exemplo da intervenção estatal no "campo social", basta lembrar que, em 1983, no último ano da seca no Nordeste, o governo Figueiredo "organizou" 1.700.000 pessoas (famílias) nas frentes de trabalho e pagou a cada uma o equivalente a menos de um terço do salário mínimo regional! Enquanto isso, o país figurava entre as maiores potências do mundo e anunciava projetos de bilhões de dólares a serem ainda realizados, como Carajás.

Para se ter uma idéia concreta do que significava o social para o Estado da Velha República, basta, finalmente, fazer uma leitura do orçamento, somar a coluna dos gastos sociais e listar as realizações de seus respectivos ministérios. O trabalho será pouco; as conseqüências, muitas.

3. *O social para a Nova República*

Como já afirmamos, a Nova República nasceu de uma crise das alturas e de um vasto movimento da sociedade que a Velha República não conseguiu congelar, apesar de haver tentado, com todas as suas energias e ameaças, que não foram poucas.

O social emerge na Nova República como problema, reivindicação e luta. O social entra no programa do governo pela porta da frente dos comícios e das manifestações de massa.

O movimento sindical reivindica a alteração real no sentido de uma nova distribuição da renda, uma ampla reforma das relações trabalhistas e de sua relação com o Estado: quer liberdade e autonomia sindicais, direito de greve, melhores salários e espaço para participação na vida política do país. Não pede assistência ou tutela; pede cidadania.

Os sindicatos rurais, o movimento dos sem terra, as pastorais ligadas às igrejas e outros movimentos ligados à questão da terra recolocam, em 1983, a reforma agrária como questão central para o desenvolvimento e a democratização da sociedade brasileira.

Os povos indígenas, sobreviventes do genocídio sistemático, apoiados pelas igrejas e outros grupos, recolocam a questão indígena e exigem a demarcação das terras e o respeito aos direitos mais elementares de sua sobrevivência.

Os movimentos das mulheres, dos negros, das associações de moradores, os movimentos de saúde, os grupos ecológicos, os grupos ligados à emancipação sexual indicam que a sociedade brasileira ampliava sua visão e reivindicava novas prioridades. O social, ampliado pela emergência de novos atores, postulava sua cidadania e apresentava à Nova República seu programa político, que agora se chamava (de novo?) reforma agrária, urbana, sindical, educacional e de saúde, nova política habitacional, ecologia, direitos da mulher, do negro, do índio. Este movimento rompia os limites da Velha República e anunciava que uma Nova República só seria possível também com uma nova ordem constitucional e portanto, com uma nova economia. É curioso observar, no entanto, como a economia — e a maioria dos economistas — conseguiu ficar indiferente a esse movimento de nossa sociedade, inédito em sua amplitude e profundidade. Apesar de tudo e de todo o seu significado político e econômico, a Nova República continuou a reduzir a realidade ao econômico e o econômico à lógica e ao círculo do capital.

4. *O discurso do social na Nova República*

A Nova República assumiu o social em seu discurso, mas não o assumiu em sua prática, e nisso continuou tão velha como antes. Nasceu tendo como líder e símbolo um velho político brasileiro acostumado, desde os tempos de Getúlio, a entender que o social faz parte da política, mesmo que não o faça da economia. Tancredo incorporou ao discurso da Nova República as principais questões "sociais" do Brasil: a pobreza do Nordeste (o Nordeste seria a prioridade do governo); a reforma agrária apoiada por todos, até pelas Nações Unidas e pelo Papa; a definição de novas relações trabalhistas; o combate ao desemprego; a inflação, que aflige os trabalhadores; o combate à miséria absoluta através de programas emergenciais, assistindo as mulheres e as crianças. O discurso falava de uma economia austera, porém sensível ao social.

Mas Tancredo morreu e deixou no ar a pergunta sobre sua disposição real de traduzir o discurso num programa de governo. Coube a José Sarney essa tarefa e, pelas dúvidas, e frente às dificuldades, o vice-presidente ampliou o discurso de Tancredo: Sarney anunciava sua opção preferencial pelos pobres no país do grande capital. A reforma agrária seria realizada a qualquer custo; o programa de alimentação das famílias carentes se estenderia por todo o país, inclusive com distribuição de leite para milhões de crianças. Com o Plano Cruzado, a inflação acabaria para sempre e os salários seriam protegidos e gradualmente aumentados. A prioridade ao Nordeste contaria com projetos de irrigação de milhões de hectares e com a construção de ferrovias ligando o sul ao norte. O Ministro do Trabalho anunciou várias vezes a reforma trabalhista que libertaria a classe operária da única legislação em vigor até agora, escrita por Mussolini.

Na Nova República o social assume um lugar de destaque no discurso do Estado, vira programa de governo, mas sofre de uma paralisia peculiar: não consegue sair do discurso, a não ser como farsa.

Creio que seria inútil demonstrar com números, fatos e histórias que a reforma agrária não realizou sequer 10% de suas modestas metas; que as greves continuam a ser ilegais e tratadas militarmente; que o desemprego só não existe para o IBGE; que a inflação passa dos 20% ao mês; que o Nordeste, assim como as periferias das grandes cidades do Brasil, continuam pobres; que a concentração da riqueza e das terras não diminuiu; que a distribuição de alimentos não mata a fome dos pobres; que as crianças abandonadas ou carentes continuam presas nos internatos oficiais ou perambulando pelas ruas e que, enfim, a questão social continua a existir no discurso, mas não na prática da Nova República.

No discurso, a Nova República acenou com a possibilidade de um novo padrão de acumulação capitalista onde haveria lugar para modestos e sóbrios gastos sociais, uma preocupação maior com o social e uma inflexão na direção do mercado interno.

É bom lembrar, no entanto, a primeira frase governamental do presidente que não tomou posse: é proibido gastar. Na prática, em relação aos gastos sociais, a política enunciada pelo presidente morto foi seguida pelo que ainda vive: não se gastou, mesmo, com o social.

5. *O estado do social na Nova República*

Ninguém duvida do tamanho da chamada dívida social acumulada ao longo de nossa história republicana. Passados esses anos de Nova República, com o fracasso do Plano Nacional de Reforma Agrária — PNRA — de todas as tentativas de pacto social e dos programas sociais do governo, é possível concluir que, se o estado social da nação não piorou, não melhorou como se esperava. Mas ficou mais visível. O processo de democratização tornou mais transparente a realidade social e seus atores puderam sair dos bastidores para ocupar melhores lugares no cenário da luta política. O social na Nova República se expressa através de um amplo movimento que parte da sociedade em direção ao Estado:[1] CUT, CGT, CNBB, Contag, CPT, Cimi, UNI, Famerj, UNE, OAB, ABI, movimentos feministas, ecológicos, dos negros incorporam os atores desse processo de luta pelo emprego, e por melhores condições de trabalho, saúde, educação, habitação, terra, justiça, cidadania. Esses movimentos abrem espaços nos meios de comunicação de massa e pouco a pouco vão encurralando o Estado e questionando os modelos de desenvolvimento.

Presidente também no discurso da maioria dos partidos políticos o social não encontra neles, no entanto, seus principais intérpretes. Nenhum partido assumiu, por exemplo, a reforma agrária e a nova legislação trabalhista como uma prioridade real. É claro que a exceção é o PT. Na Nova República, os partidos ainda giram mais na órbita do poder do Estado do que da sociedade civil. Mas o processo constituinte está promovendo um encontro entre sociedade e partidos,

[1] Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Indigenista Missionário (Cimi), União das Nações Indígenas (UNI), Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro (Famerj), União Nacional dos Estudantes (UNE), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Associação Brasileira de Imprensa (ABI).

que poderá gerar conseqüências no futuro. Hoje, o que se trabalha é a pressão e a esperança.

6. *O social como o fim da Nova República*

De alguma maneira, a questão social, encarnada em algumas reformas estruturais, ao lado de expressar as demandas da sociedade nacional frente uma economia e Estado transnacionalizados, põe em cheque o próprio modelo de desenvolvimento da Nova República. É que a Nova República não questionou a fundo o modelo anterior, e todos os intentos de redefinição caíram no vazio da retórica ou morreram atropelados pelos fatos. É que existe uma contradição básica entre o modelo transnacional de desenvolvimento capitalista, definido e voltado para fora, e o atendimento das demandas sociais a maioria da população, excluída desse modelo. De novo, a questão da reforma agrária, nesse sentido, é exemplar: se realizada, poderia incorporar o equivalente a pelo menos metade da PEA atual ao mercado interno e ao sistema produtivo. Mas isso significaria tocar fundo na estrutura fundiária e no modelo ainda "primário exportador", apesar de moderno, da agricultura.

Um movimento no sentido de equacionar a questão social significaria marcar o fim da Nova República e abrir o período da *"Respublica"*, onde o atendimento das aspirações e necessidades básicas da sociedade definissem a razão de ser da economia e o próprio modo de existência do capital. Essa mudança política parece constituir a precondição para a solução da "questão" social, e sua passagem o terreno do discurso governamental para as transformações reais que movem os corações e mentes de milhões de pessoas hoje, em nosso país.

Finalmente seria importante registrar um dado da conjuntura: a Nova República nasce como transição, filha de uma aliança entre o PMDB e o PFL, o filho sobrevivente da Velha República. O PMDB chegou ao governo, onde, até prova em contrário, está carregando todas as bandeiras e promessas das reformas sociais. O PFL chegou ao governo sem esses compromissos, porém atento ao pacto da transição que, no fundo, significa a permanência dos interesses que representa no poder do Estado. Daí o impasse, para o PMDB. Se negar o compromisso com as reformas, vira PFL. E se isso acontecer? Acaba o PMDB ou a Nova República, ou os dois? O futuro dirá.

Summary

The Brazilian political regime established after the military governments, the so called *New Republic,* expresses the result of a reformist social movement, which promises a new relationship between state and society. The *New Republic* recognizes critical social issues in its speech, but not in its practice, and thus remains as old as ever.