

Que proteção social para qual democracia? Dilemas da inclusão social na América Latina

Sonia Fleury

Introdução

É grande a emoção de poder participar deste momento de celebração dos 25 anos da ALAMES- Associação Latino Americana de Medicina Social. Afinal, são muitos anos de sonhos, lutas, emoções e afetos, debates, decepções e esperanças. Neste percurso envelhecemos e vimos alguns de nossos mais queridos companheiros(as) partirem, alguns outros nos abandonarem, em certos momentos desanimamos, em outros fomos incapazes de ir além das posições dogmáticas e perceber as necessidades de mudanças, mas depois nos reagrupamos e buscamos nos atualizar, incorporamos novos conhecimentos e novos atores, construímos novas estratégias.

Essa vitalidade decorre das próprias opções constitutivas deste campo da medicina social que toma a saúde coletiva (na sua tradução brasileira) como a articulação entre a ordem biológica e a social, ou seja, manifestações histórico-concretas de determinações sociais que incidem sobre os seres vivos e sobre as relações entre eles. O que remete à construção do social como um campo que conjuga o saber e a intervenção, as disciplinas e as práticas de transformação social.

Essa característica de militância deu origem a um movimento social que desde suas origens foi internacionalista e, em especial, latino-americano. Fatores conjunturais contribuíram para este caráter de movimento supranacional, seja pela luta comum contra as ditaduras e a circulação dos

exilados, seja pela existência de figuras carismáticas que nos aproximaram (Juan Cesar, Berlinguer, Mario Testa, Sergio Arouca, dentre muitos outros). Também é importante considerar a existência de instituições que permitiram a produção de idéias e apoiaram sua difusão como a Organização Pan Americana da Saúde, e nacionalmente, por exemplo, a Maestria de UAM-X no México, o mestrado de Medicina Social da UERJ e a Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ no Brasil. Também foram cruciais para a sustentação deste movimento os partidos clandestinos de esquerda, além daquelas instituições que foram criadas como parte da estratégia de consolidação deste campo de conhecimento e de práticas políticas transformadoras, como no caso brasileiro o CEBES e a ABRASCO e, regionalmente, a própria ALAMES.

Como parte dos processos de transição e de construção de democracias, assumimos os custos de gerenciar sistemas de saúde iníquos e excludentes, buscando avançar na direção de uma esfera pública inclusiva e de um sistema integral e universal. Se isto gerou tensões no interior do movimento sanitário, que ainda hoje podem ser sentidas permitiu, por outro lado, uma acumulação de conhecimentos e experiências sobre o funcionamento do setor público e de suas relações com o mercado, além dos processos administrativos e políticos envolvidos na formulação e implementação das políticas sociais. É esta acumulação que nos permite hoje nos colocarmos questões que antes não divisávamos.

Esse percurso que vai do combate ao estado autoritário e excludente à ocupação de espaços e direções no estado de transição e na construção de uma democracia, todavia incompleta, requereu a revisão prévia da concepção de estado com a qual

Sonia Fleury. Doutora em Ciência Política, professora titular da EBAPE_FGV (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas); ex-presidente do CEBES- Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. Correo electrónico: Sonia.Fleury@fgv.br

trabalhávamos. Isto implicou no abandono da concepção marxista - funcionalista do Estado que compreendia as políticas públicas, exclusivamente e de maneira maniqueísta, no interior do binômio “Legitimação versus Acumulação” e sua substituição pela compreensão do estado como um campo estratégico de lutas.

Por outro lado, requereu também a tradução da estratégia política de transformação em saúde como um projeto reformista. Isto significou a formulação de uma proposta de reforma que, guardando os ideais de solidariedade e luta contra a exclusão social como princípios doutrinários e diretrizes estratégicas, tivesse sua tradução concreta em políticas públicas que se realizaram em contextos adversos. Tratava-se de democratizar a saúde, ou seja, constitucionalizar o acesso universal como direito de cidadania, mesmo com o predomínio da hegemonia neoliberal, a persistência de uma cultura política elitista e excludente, além de contar com enorme debilidade financeira dos Estados nacionais defrontados com as prioridades de ajuste macroeconômico e do pagamento dos juros da dívida.

De críticos mordazes das políticas e aparatos estatais gerados em contextos autoritários e excludentes passamos, muitas vezes, a ter a difícil tarefa de defender uma estatalidade precária diante dos projetos radicais de desmontagem das políticas sociais na América Latina, em especial aquelas identificadas como oriundas dos períodos populistas que privilegiaram grupos corporativos mais organizados. Isto implicou um enorme esforço de refinamento da visão estratégica¹ que permitisse fazer avançar um projeto reformador universalista a partir de um aparato estatal estratificado e excludente, procurando impedir que a voracidade liberal reduzisse a política social à focalização na área pública e ao mercado privado dos bens sociais para a classe média. Não foi fácil

¹Esse debate ficou bem documentado na polêmica envolvendo os autores Jaime Oliveira, Gastão Wagner e Sonia Fleury, sobre a teoria, estratégia e táticas da reforma sanitária a partir da democracia progressiva das políticas sociais. Ver a respeito. Fleury, S., Bahia, L e Amarante, P – Saúde em Debate, fundamentos da Reforma Sanitária, Cebes, 2008.

enfrentar esta etapa, haja vista como alguns aderiram à proposta de privatização e focalização das políticas sociais enquanto outros terminaram por acreditar na existência entre nós de um Estado de Bem-Estar que nos caberia defender.

Por todas estas razões, acredito que no momento em que celebramos juntos os 25 anos da ALAMES e, desta forma reafirmamos nosso compromisso com a luta pela democratização da saúde na América Latina, é oportuna a reflexão sobre que proteção social se quer defender para qual democracia. É necessário entender a complexidade deste momento, no qual o discurso neoliberal perdeu força na região e no mundo, mas que paradoxalmente, as políticas sociais de corte neoliberal continuam a predominar mesmo em governos que retomam o discurso socialista. Essa defasagem entre discurso e práticas se reproduz também na área econômica, com o avanço dos interesses do capital financeiro globalizado sobre economias emergentes de base produtiva extremamente frágil, na maior parte das vezes dependentes da exportação de commodities.

Mesmo que a existência de governos democráticos de caráter mais popular seja vista como potencial ameaça às tradicionais elites políticas, com perspectivas mais redistributivas e redução da impunidade e dos privilégios, ainda vivemos democracias de baixa intensidade, como as caracterizou O'Donnell (2002), com áreas marrons em que o Estado não está presente no território nacional e um elevado grau de iniquidade e exclusão social. As tentativas de reverter este quadro em favor de políticas públicas mais inclusivas e com aumento da capacidade estatal de regulação do mercado e redistribuição de renda têm sido vistas como ameaças à frágil democracia institucional. Por outro lado, este esforço de transformação e recuperação da soberania nacional com respeito à diversidade não tem sido acompanhado por uma nova articulação das políticas econômicas e sociais, gerando um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável, que aumente a incorporação tecnológica e a capacidade de geração de emprego, sem ameaçar com a destruição ambiental.

A compatibilização do Estado capitalista com a democracia e a radicalização da democracia contra o capitalismo

O Estado capitalista como instância política que expressa a relação de dominação de classe, afirmada pela corrente marxista, e o Estado visto como institucionalidade, definida por Weber como aquela que opera a dominação legítima de caráter racional-legal com um quadro administrativo burocrático, foram, durante muitos anos tratados de forma polarizada e excludente. A contribuição de Poulantzas (1991) em sua última obra intitulada “O Estado, o Poder, o Socialismo” foi definitiva para reconciliar estas duas tradições teóricas, ao buscar evitar a redução do aparelho de Estado tanto ao pacto de dominação e ao poder de Estado, quanto na politização do aparato institucional.

A concepção do marxismo contemporâneo sobre o Estado tem início com a ruptura que a obra de Gramsci introduz na concepção hegeliana que diferencia Estado de sociedade civil, adotada também, embora de forma invertida, por Marx. Para Gramsci (1980) “o Estado é todo o conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente sua dominação, mas também consegue o consenso ativo dos governados”.

O Estado, para além de suas funções repressivas de tutela de uma sociedade de classes, exerce um papel fundamental em sua função pedagógica de construção, consolidação e reprodução da direção cultural da classe hegemônica, sendo a função de homogeneização exercida pelo Direito, exatamente o que permite a criação de um conformismo social. O Estado ético, ou civilizatório corresponderia à elevação das massas, por meio de políticas públicas, ao nível cultural correspondente ao desenvolvimento das forças produtivas. Portanto, o Estado cumpre um papel fundamental na consolidação dos avanços do processo civilizatório, ainda que o faça como parte da expansão da hegemonia de classe.

A contribuição de Gramsci sobre o predomínio do Estado nas sociedades Orientais enquanto nas sociedades Ocidentais prepondera uma sociedade civil adensada, levou-o a vincular a questão do Estado com a estratégia de transição, estabelecendo que a guerra de movimento, ou

enfrentamento frontal, só teria êxito em sociedades onde o Estado predominasse sobre a sociedade. Ao contrário, a guerra de posição ou de esgotamento seria indicada para as sociedades civis mais complexas, onde seria necessário conquistar a hegemonia antes da tomada do poder.

O resgate do Estado como um campo estratégico de lutas vai ser também enfatizado por Poulantzas (1991), ao afirmar que as lutas políticas não são exteriores ao Estado enquanto ossatura institucional, mas, ao contrário, se inscrevem neste aparato, permitindo assim que ele venha a ter um papel orgânico na luta política, como unificador da dominação. Nesta concepção do Estado é possível percebê-lo, para além de um conjunto de aparelhos e instituições, como campo e processos estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que, ao mesmo tempo, articulam-se e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros. Daí que a fragmentação constitutiva do Estado capitalista não possa ser tomada como inverso da unidade política, mas como sua condição de possibilidade, o que assegura sua autonomia relativa. O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento.

No entanto, ao buscar inserir os interesses das classes dominadas nos órgãos de Estado há que ter em conta o conceito de Offe (1984:145) de **seletividade estrutural** do Estado, que explica a maneira como as demandas populares, mesmo quando adentram o aparelho administrativo, são destituídas de seu conteúdo político nos meandros da burocracia estatal, preservando dessa forma os limites do sistema de acumulação, ainda quando seja necessário contemplar também aos requisitos da legitimação do poder.

A apropriação destes conceitos teóricos para explicar, no nosso caso a realidade brasileira, gerou um conjunto de estudos sobre políticas públicas, que buscava desvendar, pela análise dos determinantes da evolução destas políticas, os mecanismos responsáveis pela construção social de uma estatalidade singular. Conhecer as relações de forças que se materializaram no processo sócio-

político de construção do Estado e, desta forma, o sentido político das políticas públicas representou um enorme avanço na aproximação do pensamento das esquerdas em relação à apropriação da temática do Estado e das políticas setoriais. Permitiu compreender como as lutas populares poderiam se inscrever na ossatura do Estado, entendendo-o de forma menos monolítica, como a condensação material de um campo de forças, ainda que dotado de sentido e direção políticos, dado pelo pacto dominante. Ao identificar as conquistas sociais em conjunturas democráticas onde foi possível alterar a correlação de forças com maior mobilização social, mesmo que com processos de cooptação política das lideranças populares, possibilitou o avanço na discussão da importância de se tomar em conta a institucionalidade estatal na consolidação dos avanços das lutas das classes populares.

Em sua última obra Poulantzas (1980) discute as relações entre o Estado, o poder e o socialismo, a partir da necessidade de se compreender a via democrática para o socialismo e a construção de um socialismo democrático, a partir de uma transformação radical do Estado, articulando a ampliação e o aprofundamento das instituições da democracia representativa e das liberdades (que foram conquistas das massas populares) com o desenvolvimento das formas de democracia direta na base e a proliferação de focos autogestores (1980:293).

O problema que se coloca é de como desenvolver uma via democrática para um socialismo democrático - já que se considera que as instituições da democracia são necessárias para construção de um socialismo democrático - cujas lutas sejam travadas tanto fora como no campo estratégico do Estado, evitando os riscos de um mero transformismo, ou seja, da contínua e progressiva transformação estatal que termina preservando as condições atualizadas da dominação?

Na medida em que se considera que a luta estratégica pelo poder atravessa o Estado, será necessário realizá-la neste espaço sempre com a necessidade de diferenciá-la da ocupação de posições nas cúpulas governamentais e também do reformismo progressivo, que não passa de

transformação estatal. O que identifica a luta pelo socialismo, mesmo que no interior do Estado, será sua capacidade de realizar **rupturas reais na relação de poder**, tencionando-a em direção às massas populares, o que requer a sua permanente articulação com as lutas de um amplo movimento social pela transformação da democracia representativa.

A efetivação desta via e dos próprios objetivos que ela comporta, a articulação desses dois movimentos que visa a evitar o estatismo e o impasse da social-democracia, supõem o suporte decisivo e contínuo de um movimento de massa baseado em amplas alianças populares. Se esse movimento desenvolvido e ativo - opondo-se à revolução passiva - não existe, se a esquerda não consegue incitá-lo, nada poderá impedir a social-democratização desta experiência: os diversos programas, por mais radicais que sejam, não modificam quase nada o problema. Esse amplo movimento popular constitui uma garantia diante da reação do adversário, mesmo que não seja suficiente e deva sempre estar aliado a transformações radicais do Estado. (Poulantzas, 1980:299)

Neste sentido, é preciso afastar a redução dos ideais socialistas a uma perspectiva de gestão eficiente do capitalismo, em uma socialdemocracia, o que só pode acontecer com a compreensão de que o capitalismo não é um destino inevitável, mas uma etapa de processo histórico contraditório. Estas contradições se manifestam de forma especial no campo do desenvolvimento da cidadania e dos direitos sociais e coletivos.

A introdução do conceito de cidadania como eixo teórico e estratégico para explicar o desenvolvimento das políticas sociais se faz a partir da constatação de que a expectativa de obediência do Estado pela introjeção do dever político não se funda nem exclusiva, nem prioritariamente no monopólio que ele detém da violência, mas na sua capacidade de organização do consenso e na legitimidade alcançada na sociedade. As mediações necessárias à construção da hegemonia implicam não apenas na expansão

dos interesses da classe dominante, mas também na própria ampliação do Estado, acabando por retirar o fundamento da separação entre as esferas diferenciadas da economia e da política com a introdução da esfera social.

O capitalismo tem necessidade de criar o cidadão na medida em que ele é o correspondente jurídico e político do trabalhador livre e capaz de vender a sua força de trabalho; já a cidadania é a abstração necessária à constituição, fundamento e legitimidade do poder político. Ela reconhece a autonomia e liberdade dos indivíduos, mas nega inclusive a existência de atores coletivos, as classes sociais, com interesses contraditórios e antagônicos, sendo, portanto, essencial para a construção da ideologia liberal do Estado como representante da vontade coletiva. Por outro lado, a condição de cidadania tem que ser vista como um avanço na luta das classes oprimidas ao constituir uma esfera pública com base na noção de igualdade entre os cidadãos, rompendo com as concepções autoritárias tradicionais que se fundamentam nas desigualdades e hierarquias sociais. É neste sentido que se pode compreender o Estado moderno, garante desta igualdade política, como "expressão da dominação de uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação" (Gruppi, 1980:31).

Algumas proposições analíticas foram levantadas para compreender a cidadania e o fundamento das políticas sociais, fora de seu marco original liberal (Fleury, 1994):

- - a cidadania, hipótese jurídico-política inscrita na natureza do Estado capitalista, como uma mediação necessária, mas não suficiente para explicar a gênese das políticas sociais;
- - a política social como gestão estatal da reprodução da força de trabalho que encontra, na dinâmica da acumulação capitalista, sua condição de possibilidade e seu limite;
- - as políticas sociais participam na reprodução social e construção da hegemonia como uma rede especial de micro poderes;
- - a materialização de uma correlação de forças em um aparato político-administrativo-prestador de serviços dependerá do

funcionamento desta institucionalidade organizacional;

- o desenvolvimento das políticas sociais é histórico e manifesta em seu transcurso os movimentos da contradição entre produção socializada e apropriação privada, ainda que tenha alterado de forma irreversível a separação entre as esferas da economia e da política.

Assim como a democracia formal com sua institucionalidade a cidadania é uma hipótese ou possibilidade jurídica que não garante a sua concretização histórica. Ambas são possibilidades porque permitem a compatibilização entre democracia e capitalismo, com o status igualitário da cidadania sendo reconhecido na esfera política em franca contradição com as disjunções econômicas entre as classes. Portanto, o Estado ampliado, aquele que ao incorporar as demandas sociais se transforma para além do mero aparato fiscal e coercitivo, é fruto de uma construção histórica impulsionada pelas lutas de uma correlação de forças transformadora.

Segundo Wood (1995:184)

... na democracia capitalista, a separação entre a condição cívica e a posição de classe opera nas duas direções: a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania – e é isso o democrático na democracia capitalista -, mas, como o poder do capitalismo para apropriar-se do trabalho excedente dos trabalhadores não depende de condição jurídica ou civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica a desigualdade de classe – e é isso que limita a democracia no capitalismo.

Neste sentido, a superação da compatibilização de capitalismo e democracia tendo como mediação a cidadania, passa pela possibilidade de radicalização da democracia a partir da ruptura provocada pela constituição de novos sujeitos políticos. Em outras palavras, trata-se de superar a visão da cidadania como repositório de um conjunto de direitos para resgatá-la como imaginário jurídico-político igualitário, o que inaugura um campo de lutas pela atualização dos

direitos sociais e permite a disputa por seu conteúdo, que vai desde a normalização burocrática até a construção de identidades emancipatórias. Neste sentido, a questão democrática passa a ser a construção de novos sujeitos e sua articulação com os movimentos sociais, mesmo que este processo se dê, fundamentalmente, a partir das demandas cidadãs não cumpridas pelo Estado nas democracias capitalistas.

No entanto, o caminho de articulação desta dupla via de lutas, dentro e fora do Estado, não é fácil, pois deve encontrar a capacidade de fortalecer, desenvolver e coordenar os centros de resistência difusa seja dentro ou fora do aparato institucional do Estado. A tese foucaultiana de que “onde há poder há resistência” levou Laclau e Mouffe (2001) a se indagarem sobre a existência de variadas formas de resistência e em quais casos elas assumiriam um caráter político.

A partir da crítica ao componente Jacobino do marxismo, “*o qual postula um elemento fundacional de ruptura e um espaço único no qual o político é constituído*”, os autores afirmam sua rejeição a um ponto privilegiado de ruptura e admitem a pluralidade e indeterminação do social. A política não pode ser localizada a um dado nível do social, pois sua questão é a própria articulação das relações de antagonismo, o que leva Laclau e Mouffe (2001:154) a formularem a tese de que “o antagonismo só pode emergir pela subversão da posição subordinada do sujeito”. Neste sentido, afirmam o papel dos movimentos sociais que é de rearticular, por meio do imaginário democrático, as relações de subordinação como relações de opressão, evitando que estas sejam estabilizadas como subordinação e, também, denunciar a subordinação ocorrida quando os direitos adquiridos são negados na prática.

A pergunta que permanece é acerca da natureza deste sujeito capaz de portar um projeto emancipatório. Aspectos da modernização como a divisão social do trabalho, a crescente especialização funcional, o aprofundamento da democracia que permite a construção de novas identidades e a polarização de novos conflitos, além do poder dos meios de comunicação massiva, vão incidir profundamente nos processos

de subjetivação, acarretando a substituição do sujeito classista unitário por uma fragmentação das subjetividades, em um espaço político polifônico inevitavelmente mais plural e indeterminado.

A radicalização da democracia só pode ser levada a cabo a partir da perspectiva de constituição de novos sujeitos políticos que subvertam sua posição subordinada. A ruptura é, pois, a própria subjetivação, desde quando ela seja capaz de tematizar a opressão. A constituição do sujeito deve ser vista dentro desta perspectiva de uma ação que afirma sua liberdade e consciência, dentro de um enquadramento que não foi por ele escolhido. É no interior desta tensão entre determinação social e afirmação da liberdade individual e grupal que buscamos encontrar o lugar da constituição dos sujeitos (Fleury, 2009).

Este processo, fundado na dinâmica da vida social, não pode prescindir do Estado como um campo estratégico de lutas. No entanto, não se está propondo que a mediação social-democrata da cidadania seja capaz de abrir o caminho de um processo emancipatório. Ou seja, nem se pode construir subjetividades de forma administrativa, nem desconhecer o fato de que as lutas populares possam chegar a ocupar certas posições no Estado, o que não implica romper a seletividade estrutural das políticas públicas.

A cidadania tem encontrado um obstáculo para expandir a democracia para além da esfera política. Só recentemente, por exemplo, o âmbito das relações familiares passou a subordinar-se aos direitos de cidadania enquanto as relações no interior da produção capitalista só escassamente se submetem ao direito do trabalho, sem alcançar ampliar a democracia nos processos de gestão e participação no âmbito da empresa.

Boaventura Santos (1994) afirma que o princípio da subjetividade é muito mais amplo que o princípio da cidadania e se bem a cidadania enriquece a subjetividade e abre-lhe outros horizontes de auto-realização ao consistir em um conjunto universal de direitos e deveres, ela colide com a diferença da subjetividade e da autonomia que marcam a identidade do sujeito.

A redução liberal da cidadania aos componentes civil e político e da democracia à sua compatibilidade com o capitalismo na perspectiva do pluralismo político e de instituições que garantam a constitucionalidade na disputa e alternância de poder tem sido uma tendência predominante em muitos teóricos atuais, da clássica poliarquia de Dahl aos mais recentes estudos de O'Donnell. Desde a perspectiva social-democrata trata-se de combinar a institucionalidade política da democracia com a subordinação dos conflitos ao primado da justiça social, o que implica em ganhos substantivos da dimensão social da cidadania. Neste sentido, o sujeito político representado pelo movimento dos trabalhadores torna-se um sujeito ativo apenas do processo de conciliação da democracia com o capitalismo (Przeworski, 1989, Genro, 2008, Mészáros, 2006), na medida em opera no interior dos princípios estruturais do sistema do capital e é legalmente constituído e regulado pelo Estado. Segundo Mészáros (2006:91), esta é uma perspectiva historicamente delimitada, pois “o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar foi a última manifestação dessa lógica, que só se tornou viável num número limitado de países”.

Portanto, a compatibilização entre democracia e socialismo passa por uma radicalização do processo de autonomização dos sujeitos dominados – agora falamos dos sujeitos no plural – em luta que conjugue a universalidade da cidadania com a singularidade das identidades sociais. Se esta é uma luta política, ela não pode subsumir seu componente de transformação econômica, pois ela implica na “reintegração da “economia” à vida política da comunidade, que se inicia pela sua subordinação à autodeterminação democrática dos próprios produtores” nas palavras de Wood (2006:242)

No entanto, o caminho para essa estratégia não se encontram claros e não há, até o momento, uma formulação consistente do campo das esquerdas em relação à construção do socialismo mesmo diante da perspectiva da crise estrutural do capitalismo e de hegemonia neoliberal.

Parte dessa estratégia está sendo vivida em campos particulares como o da saúde e de outras políticas sociais, ou na perspectiva mais ampla de

consolidação de novos blocos de poder dos governos democráticos na América Latina. A possibilidade de expansão da esfera pública e de construção de um novo bloco de poder requer e exige um novo modelo de democracia, que vá além do aprofundamento da democracia representativa, em direção a um modelo de democracia deliberativa e de reconstrução do Estado que permita a inclusão dos interesses excluídos até agora, por meio de processos de gestão social.

Nossa tese é que a construção da democracia na região introduz a reivindicação cidadã de um direito de quinta geração (para além dos direitos civis, políticos, sociais e difusos), que corresponde à demanda por uma gestão deliberativa das políticas públicas, em especial, das políticas sociais (Fleury, 2003).

Neste sentido, diferimos daqueles que vêem os direitos sociais exclusivamente como resultantes da expansão dos direitos civis e políticos e entendemos que, na América Latina, são as lutas pelos direitos sociais que estruturam as identidades dos sujeitos políticos, transformam a institucionalidade estatal e introduzem modalidades democráticas inovadoras, especialmente ao nível local.

A busca de uma nova institucionalidade para a democracia, que seja capaz de atender conjuntamente aos princípios de reconhecimento, participação e redistribuição (Fraser, 2001) marca o momento atual. Trata-se de uma articulação entre inovação social e inovação institucional que permitiria a construção de uma nova institucionalidade para a democracia, o que implica o reconhecimento do outro, a inclusão de todos os cidadãos em uma comunidade política, a promoção da participação ativa e o combate à toda forma de exclusão. Enfim, a democracia requer o primado de um princípio de justiça social, além de novos sujeitos políticos e uma nova institucionalidade.

O modelo deliberativo é uma concepção substantiva e não meramente procedimental da democracia, envolvendo valores como o igualitarismo e a justiça social. O processo decisório não é para eleger entre alternativas, mas

para gerar novas alternativas, permitir a construção de identidades coletivas e possibilitar maior inovação social.

As iniquidades socioeconômicas são resultado de uma longa tradição de cultura política autoritária e excludente. A compatibilização entre democracia e exclusão social, é possível, sempre e quando, restringimos a democracia a um regime democrático, mesmo que com eleições periódicas e institucionalizadas, relativamente livres, para o acesso às principais posições governamentais. Nesta concepção, os direitos de participação se identificariam com os mecanismos de representação. Só a radicalização da democracia, com a inclusão daqueles que foram alijados do poder em um jogo aberto e institucionalizado de negociação e/ou deliberação pode romper o círculo vicioso da política, caracterizado pela alienação da cidadania, ausência de responsabilidade dos representantes e autoritarismo da burocracia.

Neste sentido, o modelo da democracia deliberativa não abre mão do Estado, ao contrário, reconhece a necessidade de radicalizar a transformação de seu aparato institucional para permitir a inclusão, na agenda das políticas públicas, dos interesses dominados, em um processo simultâneo de transformação da institucionalidade e construção de identidades coletivas.

A radicalização da democracia pela via da conjugação da democracia representativa com a democracia deliberativa não está isenta nem de contradições nem mesmo de ilusões. Contradições existem porque nos propomos a desenvolver a luta simultaneamente desde a ocupação dos espaços institucionais e da mobilização da sociedade civil.

Mas, é preciso reconhecer que a participação dos partidos operários e populares no parlamento é limitada pelo domínio que o capital tem sobre a esfera parlamentar do poder e, cada vez mais, com a articulação do domínio político e controle da comunicação. Portanto, somente com a conjugação da representação parlamentar com formas articuladas com o movimento da sociedade civil organizada será possível aumentar sua potência.

Wood (2006:211) adverte sobre a mistificação da noção de sociedade civil e das formas participativas ao afirmar que

Para negar a lógica totalizante do capitalismo, não basta apenas indicar a pluralidade de identidades e relações sociais. A relação de classe que constitui o capitalismo não é, afinal, apenas uma identidade pessoal, nem mesmo um princípio de estratificação ou de desigualdade. Não se trata apenas de um sistema específico de relações de poder, mas também da relação constitutiva de um processo social distinto, a dinâmica da acumulação e da auto-expansão do capital.

Se bem seja correto denunciar as tentativas de dissolver o domínio do capital em um conjunto inespecífico de lutas por identidades e relações de poder, também é certo afirmar que é através destas lutas e da construção de identidades que se pode articular uma proposta coletiva de transformação social.

Em sociedades como as Latino-Americanas, nas quais os trabalhadores formais constituem hoje em dia grupos privilegiados pelas políticas públicas sem vínculos solidários com outros setores delas excluídos, seria ilusão esperar que a contestação da dominação e exploração se fizesse, principal e fundamentalmente, como parte do conflito capital versus trabalho. Na análise crítica de Oliveira (2006:37) encontramos as bases materiais que fundamentam este processo de corporativismo excludente:

Não apenas a devastação produzida pela desregulamentação operou a desimportância da base classista na nova política. Há uma internalização da reestruturação produtiva que produz uma nova subjetividade, inculcando os valores de competição, colocando situações objetivas nos processos de trabalho que corrompem a percepção de classe virtualmente proporcionada pelo precário fordismo periférico.

Se somarmos a esta transformação nas bases materiais e na subjetividade da classe trabalhadora a existência de um enorme contingente de trabalhadores informais que sempre foram excluídos dos benefícios das políticas sociais, percebemos que as possibilidades de democratização são intrinsecamente vinculadas à inclusão deste contingente de deserdados à esfera pública da cidadania. O fato de se apostar na região em um modelo de democracia participativa se ancora nesta situação que terminou por dar lugar, a partir dos anos 80 e 90 à emergência de demandas coletivas por reconhecimento identitário, políticas distributivas e formas alternativas de co-gestão entre Estado e sociedade.

No entanto, as diferentes experiências de participação no controle e co-gestão social em políticas sociais têm demonstrado que não podem ser tomadas como o caminho inequívoco da transformação, dado suas limitações e fragilidades, tais como: a segmentação e fragmentação da participação em diferentes âmbitos políticos com a conseqüente especialização, dispersão e perda de potencia; as restrições à participação em questões que afetam à dinâmica econômica e de reprodução do capital, limitando a participação á políticas sociais (Moroni, 2009); a apropriação destes espaços de participação por grupos corporativos e praticas clientelista (Labra, 2009, Côrtes, 2009); a iniquidade na participação (Young, 2001, Fraser, 2001, Fedozzi, 2009), dentre outros.

Ainda assim, muitos aspectos positivos são levantados por estes mesmo estudos e por outros autores, tendo em conta que a participação social implica na construção simultânea das identidades particulares e da universalidade do reconhecimento da alteridade, além de permitir praticas sociais inovadoras (Avritzer, 2009) que introduzem novas possibilidades de combate ao desrespeito e à negação dos direitos de cidadania (Honneth, 2003).

Em outro momento afirmei que:

... el problema central de gobernabilidad en América Latina está fundamentado en la convivencia paradójica entre una orden jurídica y política basada en el principio de

igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso a la distribución de riquezas y a los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con el adensamiento reciente del tejido social y sea capaz de incorporar, plenamente, a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía/política, estado/nación. (Fleury, 2003)

Os governos democráticos que se instalaram na região nos últimos 25 anos têm procurado enfrentar-se aos desafios de alcançar níveis sustentáveis de governabilidade ao buscar soluções para os problemas da desigualdade e da exclusão social. Autores como Lanzaro (2008) e Roberts (2008) identificam como uma novidade absoluta a existência atual de governos do tipo social democrata que buscam manter o compromisso entre capitalismo e democracia em busca de uma nova forma de desenvolvimento que combine progresso econômico com coesão social. Roberts, no entanto, aponta a debilidade destes governos de caráter social democrata de construir uma alternativa integral ao modelo de desenvolvimento neoliberal, pois mantiveram políticas macroeconômicas ortodoxas, restringidas pela pressão do mercado mundial, sem desenvolver políticas industriais e de negociação corporativa que caracterizaram a social democracia européia. Lanzaro (2008:41) identifica como a característica central dos governos social-democratas na América Latina que ele denomina como de esquerda institucional, como a existência de um partido de esquerda comprometido com a competição eleitoral e com o regime democrático republicano. São os casos do Brasil, Chile e Uruguai. A onda de governos de esquerda teria outros matizes como os governos populistas

(Venezuela, Bolívia e Equador) e governos nacional populares (Argentina e eventualmente Panamá).

Ambos os autores coincidem em que nem todos os governos de esquerda na região preenchem o quesito de institucionalidade necessário à construção da social democracia, já que esta incluiria o respeito à democracia liberal e às liberdades individuais, junto com o compromisso com as eleições competitivas, o pluralismo político e o compromisso com a cidadania social. Governos de esquerda que emergiram de uma forte reação social contra o neoliberalismo, frequentemente liderada por novos movimentos e sujeitos sociais – indígenas, piqueteiro e pobres urbanos – terminaram por gerar governos identificados por estes autores como populistas. Isto porque a legitimidade do governante prescinde da institucionalidade democrática, já que o sistema tradicional de partidos terminou sendo desacreditado e não foi substituído por outra organização partidária.

A disjuntiva entre participação e institucionalização assinalada por Dahl (1991) no estudo do desenvolvimento dos sistemas políticos, mais uma vez se coloca na região. A opção por priorizar a participação é desqualificada pelos analistas políticos como populista e geradora de instabilidade política, ainda que se considere que tensiona a democracia no sentido da ampliação e aprofundamento do seu componente social. Já a opção pela institucionalização, ainda que propicie maior estabilidade, tem sido incapaz de romper com os interesses dos setores que tradicionalmente dominaram as sociedades nos países latino-americanos, gerando frustrações entre os membros mais radicais da coalizão política. Apesar das diferenças entre as duas opções, evidencia-se a ausência, em ambos os casos, de uma articulação entre progresso econômico e social, demonstrando a fragilidade de economias exportadoras de commodities para gerar um projeto de desenvolvimento sustentável.

Ramirez (2009) considera a existência, na região, de quatro cenários políticos nos quais se podem analisar as diferentes maneiras de enquadramento da questão social e da participação. São eles: o cenário neoliberal (por exemplo, México e a maior

parte dos países centro-americanos), o cenário social-liberal (Brasil e Uruguai), o cenário (neo) desenvolvimentista (Argentina, Brasil, Equador, Bolívia, Uruguai, por exemplo) e o cenário de governança participativa ou novo socialismo. Neste último cenário ainda emergente localizado encontramos a possibilidade do retorno estatal, também presente no neo desenvolvimentismo, ser conjugado com o protagonismo da participação social dos setores mais desfavorecidos, com construção efetiva de um novo marco do poder social, que pautasse as ações tanto do Estado quanto do mercado.

Trujillo (2009) demonstra como a participação social foi valorizada pela nova Constituição Equatoriana de 2008, onde ela passa a ser compreendida como um direito das pessoas. A participação foi institucionalizada em diferentes formas, como iniciativa legislativa e no controle da democracia representativa, assim como no processo decisório das políticas públicas. Mais ainda, estabelece, de forma inovadora, a participação como o quarto poder do Estado, ao institucionalizar a função de transparência e de controle social.

Sem embargo, os desafios da incorporação da participação popular em um modelo de democracia que transcenda a democracia representativa não podem deixar de lado a questão da ineficiência do Estado e ausência de uma perspectiva republicana na ação dos governos, mesmo os mais progressistas.

Este contexto regional é, em quase tudo, diferente daquele que deu origem aos sistemas de proteção social do tipo universal que se desenvolveram nos países europeus e foram denominados Welfare State. Considerando o contexto em que se situa América Latina fica pendente a questão sobre que modelo de proteção deverá ser reivindicado pelos setores progressistas.

A proteção social como perspectiva de transformação do Estado e da sociedade

O desenvolvimento dos sistemas de proteção social que caracterizaram o período do ciclo virtuoso do capitalismo organizado gerou o Estado de Bem Estar Social, ou Welfare State, que

designa o conjunto de políticas desenvolvidas em resposta ao processo de modernização das sociedades ocidentais, consistindo em intervenções políticas no funcionamento da economia e na distribuição social de oportunidades de vida, que procuram promover a seguridade e a igualdade entre cidadãos com o objetivo de fomentar integração social das sociedades industriais altamente mobilizadas.

O Welfare State consistiu em uma resposta às crescentes demandas por seguridade sócio-econômica em um contexto de mudança na divisão do trabalho e de enfraquecimento das funções de seguridade das famílias e associações debilitadas pela revolução industrial e a crescente diferenciação das sociedades. Também representaram respostas às crescentes demandas por igualdade sócio-econômica surgidas no processo de crescimento dos estados nacionais e das democracias de massa com a expansão da cidadania. Nesta perspectiva, o Welfare State é um mecanismo de integração por meio da expansão da cidadania via direitos sociais, que neutraliza as características destrutivas da modernização e sua essência reside na responsabilidade pela seguridade e pela igualdade dos cidadãos.

Ainda que as origens do Estado de Bem-Estar Social sejam encontradas em um processo histórico comum - que deu origem ao Estado nacional, à democracia de massas e ao capitalismo industrial – o predomínio de distintas culturas políticas, estruturas institucionais, estratégias de luta e correlações de forças gerou modelos de proteção social distintos. Identificamos o **Modelo Assistencial** onde predomina o mercado e a proteção social se dirige a grupos vulneráveis focalizados em uma situação de **cidadania invertida**, o **Modelo do Seguro Social** no qual a **cidadania é regulada** pelas condições de inserção no mercado de trabalho e o **Modelo de Seguridade Social**, mais propriamente identificado com o Welfare State, por ser o único que desvincula a proteção social das contribuições pretéritas e a associa exclusivamente à necessidade em base a princípios de justiça social e estratégias solidárias que alcançam garantir os direitos sociais à **cidadania universal** (Fleury, 1994).

Este processo histórico de conquista e expansão dos direitos sociais correspondeu a uma etapa do capitalismo que foi expansiva na absorção de mão de obra, alcançou taxas inusitadas de inovação e lucratividade na produção industrial e permitiu a construção da institucionalidade estatal capaz de assegurar mecanismos distributivos efetivos que se transformaram em um sólido alicerce para a coesão social.

Desde o último quarto do século XX temos assistido às tentativas de desmontagem destes sistemas, o surgimento de inovações e controles de gastos e de mecanismos de acesso, bem como de resistências dos profissionais e usuários a um processo radical de sua destruição.

A inexistência das condições que geraram o Welfare – homogeneidade e organização da classe trabalhadora, incorporação massiva no mercado de trabalho, valores solidários, expansão da taxa de lucros, etc. – se associaram àquelas contradições introduzidas pelo próprio Estado do Bem Estar, tais como o consumismo, individualismo e desmobilização da cidadania.

Correspondentemente ao Consenso de Washington que se tornou a ideologia econômica dominante, perpetrada pelos organismos bilaterais ou multilaterais de cooperação, os princípios de redução do estado, privilegiamento do mercado e subordinação da política pública aos mecanismos macroeconômicos de ajuste, refletiram-se fortemente nas diretrizes e modelos definidos para a proteção social.

Foi neste contexto adverso que muitos dos países latino-americanos iniciam seu processo de transição democrática, depois de experiências autoritárias – populistas ou ditatoriais - nas quais predominaram práticas clientelistas e interesses corporativos, com a persistência de uma cultura política elitista e excludente, além de enfrentar-se com uma situação econômica fragilizada pelas altas taxas de inflação e pelos crescentes encargos das dívidas externa e interna.

O embate ideológico foi travado a partir da decretação da falência do Estado do Bem-Estar Social, visto por seus críticos liberais como um

dos grandes responsáveis pela crise do capitalismo, na medida em desestimula a competição e o trabalho ao assegurar proteção garantida “do berço à sepultura” como afirmam Friedman e Friedman (1980). Por outro lado, os benefícios sociais são considerados daninhos ao equilíbrio das finanças públicas, pois aumentam os ônus do Estado, ampliando o gasto fiscal com as políticas sociais, cujos custos são crescentes em função do aumento da expectativa de vida, dos padrões de consumo, da incorporação tecnológica. Por suposto que a crise do Welfare não pode ser creditada ao liberalismo dos anos 70, mas às contradições inerentes à desmercantilização da reprodução social no interior de uma economia capitalista (Offe, 1984), o que teve um efeito na transformação do conflito produtivo em redistributivo, mas que terminou por adiar, com sua rigidez burocrática, os mecanismos de crise que serviriam para corrigir os rumos do capitalismo. Sem o componente Keynesiano relativo ao crescimento econômico, o componente de segurança social do Welfare não só não se mantém, mas passa a ser visto como causador da crise.

A transformação cultural operada no período mais recente nos coloca diante de uma sociedade cada vez mais destituída de princípios solidários que coesione a organização social com base em relações pautadas pelos valores cívicos. As relações sociais passaram a ser pautadas pela desconfiança, insegurança e o medo ao outro (Rosanvallon, 2007; Lechner, 2007) em uma sociedade marcada pelo consumismo que gera, paradoxalmente, a solidão e a violência (Baudrillard, 2009). Castel (1995:768) anuncia que a contradição que atravessa os processos de individualização na sociedade atual ameaçam de uma fragmentação ingovernável e de uma bipolarização entre aqueles indivíduos que tiram proveito de sua independência e têm suas posições asseguradas e aqueles que carregam sua individualidade como uma cruz.

Na América Latina, o tema da coesão social tem sido fortemente impulsionado pela CEPAL, a partir de uma revisão da sua ênfase inicial na modernização produtiva como eixo decisivo de articulação entre o crescimento econômico e a integração social. Segundo seu dirigente Machinea

(2007:23) o novo marco prolonga a vocação da instituição na busca de sinergias positivas entre crescimento econômico e equidade social, dando agora maior ênfase à melhoria da competitividade e ao fortalecimento da democracia política participativa e inclusiva. Considera, outrossim, a proteção social como um direito básico de pertencimento à sociedade, e propõe um pacto social de proteção regido pelos princípios de universalidade, solidariedade e eficiência.

Colocando ênfase na condição de cidadania como parte do desenvolvimento com direitos, a CEPAL (Sojo e Ulthoff, 2007:10) identifica a pobreza como uma condição que vai além do nível socioeconômico e de falta de acesso mínimo ao suprimento das necessidades básicas, afirmando que ser pobre ou excluído é sobretudo carência de cidadania ou condição pré-cidadã, na medida em que se nega a titularidade de direitos sociais e de participação.

A ênfase da proposta cepalina é colocada na busca de um pacto fiscal que viabilize as políticas de inclusão social. Por essa razão, apesar do discurso francamente favorável à expansão da cidadania, a proposta termina por condicionar este alargamento da esfera pública às condições pragmáticas decorrentes do montante dos recursos fiscais disponíveis. Desta forma a cidadania universal se coloca como uma meta que deve ser alcançada com medidas bem mais tímidas de combate à pobreza que produziriam uma inclusão social progressiva.

Já Sorj e Martuccelli (2008) criticam a visão unilateral que vem sendo dada aos aspectos redistributivos na discussão da coesão social na região. Estes autores reivindicam a necessidade de compreender a natureza da coesão social partindo de contextos e condições de vida específicos, afirmando que os indivíduos

... inclusive (em condições) de pobreza e de limitadas oportunidades de vida, são produtores de sentido e de estratégias e de formas de solidariedade inovadoras, que não estão inscritas a priori na história ou nas estruturas sociais, embora obviamente sejam influenciadas por elas (Sorj e Martuccelli 2008:2).

A prioridade que têm assumido as políticas de combate à pobreza implementadas pelos governos democráticos na América Latina tem tido relativo sucesso ao retirar milhões de pessoas da condição de indigência nas duas últimas décadas. No entanto, esse desenho priorizado para as políticas sociais na região, tem tido menor êxito na redução das desigualdades que persistem e ainda vêm enfrentando sérias dificuldades construir cidadania. Para tanto seria necessário assegurar de um lado direitos sociais livres de condicionalidades e, de outro lado, uma inserção produtiva que permita aos indivíduos, famílias e comunidades condições para transpor o umbral de autonomia e romper a dependência das transferências governamentais.

De todas maneiras, representa uma mudança significativa no padrão de proteção social regional, já que, na América Latina a questão social foi posta, historicamente, associada e delimitada pela reivindicação de um *status* sócio-político para o trabalho urbano, gerando políticas de seguro social que não se destinavam aos grupos mais pobres, como trabalhadores rurais, domésticos e autônomos.

A crescente incorporação da temática da pobreza, e sua centralidade na agenda política nas duas últimas décadas, no entanto, não deve eludir a questão social que está colocada, nos termos do questionamento da possibilidade de preservação da ordem e da autoridade institucional - ou governabilidade - e preservação da organização social.

A individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separam este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza assistimos à individualização do risco (Procacci, 1999), através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção à um visão individualizada, que traz embutida a associação entre contribuição e benefício.

A sinergia entre políticas de combate à pobreza e a matriz liberal de individualização dos riscos tem sido pouco discutida entre nós e merece ser criticamente analisada. Mesmo considerando os

avanços em tecnologias sociais no campo assistencial, é necessário ter em conta que reforçam a alienação em relação aos determinantes sociais da situação de pobreza e não favorecem a organização social dos beneficiários, além de reforçarem concepções tradicionais sobre a família e a mulher (Arriagada e Mathivet, 2007)

A inexistência de perspectivas concretas de alteração sustentável das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a ausência de articulação das políticas distributivas com um projeto de desenvolvimento econômico e de preservação ambiental que possa gerar condições de absorção na condição produtiva, se não dos beneficiários atuais, pelo menos de seus dependentes. Não há perspectivas que articulem as políticas econômicas, sociais e ambientais, o que tem se traduzido na tensão constante entre os ministérios responsáveis pela estabilização monetária com relação às demandas distributivas e preservacionistas encaminhadas pelos ministérios sociais e ambientais.

Esse tipo de inclusão que se está processando via políticas de transferência e combate à pobreza não transcende a matriz assistencial, sendo incapaz de garantir uma inserção autônoma na esfera política e econômica que assegure estabilidade aos beneficiários. Sem garantir direitos de cidadania e sem assegurar um modelo de desenvolvimento econômico que absorva essa mão de obra, criam-se condições de dependência pessoal e política dos governantes, reificando a cidadania invertida e, por fim, fragilizando as instituições democráticas que funcionam sob a primazia do direito.

Não há dúvidas que a transposição da linha de pobreza por um grande contingente populacional gerará efeitos societários importantes, desorganizando as identidades tradicionais e gerando novas identidades sociais. Calderón e Lechner (1998) mostram que essa diferenciação apresenta efeitos contraditórios, pois, se bem dá lugar a um processo de desagregação e atomização das tradicionais identidades coletivas que fundamentavam a ordem tradicional e permite, assim, um jogo mais democrático e pluralista, ao mesmo tempo, dissolve as identidades coletivas

em tribos coesionadas mais pelo compartilhamento de emoções fugazes que por laços duradouros. E concluem: “os atores sociais se multiplicam na medida em que se debilitam”. (Calderón e Lechner, 1998:18).

Analisando os paradoxos da modernização recente no Chile, Lechner (2000) encontra que os notáveis êxitos deste processo convivem com um sentimento difuso de mal-estar que se expressa nos sentimentos de insegurança e incerteza.

Apesar dos indicadores econômicos e de desenvolvimento social apresentarem um resultado positivo, o autor encontra em sua pesquisa de opinião a presença marcante da insegurança, traduzida como medo à exclusão, medo ao outro e medo à falta de sentido. O medo à exclusão decorre da incapacidade do mercado satisfazer as demandas de reconhecimento e integração simbólica anteriormente assegurados pelo Estado de Bem-Estar. O medo ao outro é a expressão da percepção do outro como um estranho e potencial agressor, já que as estratégias de retração individuais e familiares não se mostram capazes de substituir a sociabilidade. A falta de um horizonte temporal dificulta encontrar um sentido de ordem e a vida social aparece como um processo caótico, aumentando as sensações de solidão e incomunicabilidade.

As razões para a agudização deste processo são encontradas na transformação da relação Estado e sociedade perpetrada por meio de uma Reforma do Estado, que ao priorizar as relações de mercado, alterou a capacidade reguladora estatal, que deixou de exercer seu papel de garante da comunidade.

Es por intermedio de un 'otro generalizado' un imaginario y una experiencia de 'sociedad' que la persona afirma su autonomía individual. La persona se sabe y se siente partícipe de una comunidad a la vez que es reconocida por ella en sus derechos y responsabilidades. ¿Cual es la forma colectiva que permite respetar y desplegar las diferencias individuales? No basta la mera sumatoria de individualidades (Lechner, 2007:10).

A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de nossas sociedades, denuncia a existência subjacente de algo mais profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades. É a situação de violência que experimentamos nos dias atuais, especialmente nas grandes cidades, gerando um sentimento generalizado de insegurança e medo, que pode ser tomada como a condição atual de emergência da questão social, requerendo estratégias de políticas públicas que possam responder a esta situação crítica e assegurar possibilidades de recriação da coesão social. Portanto, é imprescindível resgatar o estreito vínculo entre segurança cidadã e seguridade social, afirmando como o fez Castel (1995:769) que **não há coesão sem proteção social**.

Depois do auge das reformas dos sistemas de proteção social que ocorreram como resposta a dois fenômenos estruturais que afetaram a região no último quarto século passado – a derrocada das ditaduras militares e a crise econômica – parece ter havido uma acomodação com a ênfase na focalização e combate à pobreza. As reformas sociais do final do século 20 na região adoram como objetivo a ampliação da cobertura e a transformação dos sistemas estratificados de proteção social herdados do período da industrialização substitutiva. Os sistemas de saúde e previdência sofreram grandes modificações, com distintas orientações decorrentes do timing das reformas em relação ao predomínio dos fenômenos da democratização e/ou da hiperinflação. As mudanças começaram com a introdução de um novo paradigma no caso do Chile, no qual o Estado criava um sistema dual, repassando ao mercado a parcela da população que pudesse pagar por um seguro de saúde ou pensões. O Estado ficaria responsável pela população mais pobre, gerando um modelo segmentado, individualista e perverso de política social. No caso do Brasil, no auge do processo de democratização, foi estruturado um sistema universal e de cobertura integral da saúde que pretendeu redefinir o pacto federativo por meio de uma descentralização pactuada e gerar inovadoras

formas de participação social. A auto-exclusão das camadas médias do sistema público que sofreu sérios problemas de financiamento foi em parte promovida por subsídios governamentais. Ambos sistemas, público e privado deveriam ser isolados, sendo o setor privado suplementar e opcional, mas muitos fluxos permitem que o privado se beneficie dos recursos públicos, invertendo a lógica da solidariedade proposta no desenho original. Na Colômbia um modelo de seguro denominado de pluralismo estruturado pretendeu articular público e privado em uma rede com funções definidas, sendo da competência do Estado a modelagem do sistema e da seguridade social o seu financiamento, enquanto o asseguamento e a prestação de serviços deveriam obedecer a uma lógica competitiva de mercado. As consequências da adoção do modelo de seguro impactaram negativamente a saúde pública e tiveram consequências daninhas também para a rede de serviços. (Fleury, 2001)

As opções por universalizar a cobertura pela via do sistema público, ou via mercado ou ainda por meio de um seguro social representaram um verdadeiro laboratório de políticas de proteção social. Depois de alguns anos estes esforços que geraram modelos de reforma paradigmáticos tenderam a ser arrefecidos. Muitos fatores contribuíram para essa redução da capacidade de inovação e mesmo de politização da proteção social na região. Entre eles encontramos a desmobilização da sociedade civil, a resistência de poderosos atores à mudança, a reapropriação das políticas inovadoras pelas elites corporativas, profissionais e empresariais e também a difusão ideológica de um modelo individualista de proteção social. No entanto, apesar da redução do empenho inicial na reformulação dos sistemas universais de proteção social estas experiências seguem existindo e buscando soluções para se enfrentar às dificuldades e gerar um sistema de proteção social com qualidade e justiça social. Mais recentemente, originada no Banco Interamericano de Desenvolvimento, surgiu a proposta denominada Universalismo Básico (Molina, 2006). Baseada no mesmo pragmatismo já anunciado na discussão sobre coesão social da CEPAL, a proposta atual define-se por estar restringida às margens fiscais de cada país, de acordo ao seu nível de desenvolvimento, para

garantir assim sua viabilidade. Portanto, na proporção em que permitirem os recursos fiscais em cada país, serão implementadas medidas de cobertura de um conjunto de prestações essenciais que devem ser universais e alcançar a toda a população que atender a critérios definidos.

Buscando utilizar a focalização como um instrumento para assegurar a igualdade de oportunidades para todos, a proposta acredita estar gerando coesão social. Por outro lado, pretende ser renovadora ao conjugar as chamadas velhas prestações – referindo-se às políticas universais de educação, saúde e seguridade social, mesmo que nunca tenham sido universalizadas – com as novas prestações, que se referem às transferências condicionadas. A articulação seria dada a partir da definição, em cada país, das prestações essenciais, condicionada pelos limites financeiros e pelo modelo de desenvolvimento.

Sem discutir as razões que levam à enormes restrições financeiras que reduzem a capacidade dos estados nacionais na região ampliarem a cobertura e sem discutir o que se entende por prestações essenciais, a proposta não alcança transcender o paradigma liberal de proteção social, revivendo, com roupagem conceitual mais sofisticada medidas e instrumentos tão ineficazes como o co-pagamento, a focalização e a subordinação das políticas sociais à lógica hegemônica de pagamento da dívida e investimentos e subsídios que favorecem à acumulação.

Mintegiuga (2009) analisa as bases conceituais do Universalismo Básico (UB) e conclui:

... La caracterización de La universalidad como “básica” cercena La posibilidad de resolver lo que supuestamente ES La nueva cuestión social del UB, la cohesión social. Esto es así porque si bien intenta dar tratamiento a las brechas existentes para el cumplimiento de cierta meta, no toma en cuenta la historia de las distancias sociales ni su lógica de producción y reproducción... La elección de la “igualdad de oportunidades” - - unida a la base de información (lo básico) – como pauta distributiva, tampoco produce la integración

social que se propone. Su planteo de igualdad de derechos esenciales, en el marco de un recorte de la universalidad, lo que produce en el mejor de los casos es una nueva modalidad de la focalización, la de los derechos esenciales.

Diante deste quadro empobrecido de discussão da proteção social, torna-se imprescindível recolocar o tema das políticas universais e do modelo de proteção social na agenda política regional. A institucionalidade que requer a proteção social nesse contexto implica em alterações estruturantes na dinâmica social e política, sendo pontos centrais dessa agenda (Fleury, 2009):

- a- A desvinculação dos benefícios da condição de inserção no mercado de trabalho e sua exclusiva vinculação aos direitos sociais de cidadania;
- b- O fortalecimento dos sistemas de políticas universais, em sistemas não segmentados por clivagens sociais e regionais, capazes de traduzir noções igualitárias que consolidam a cidadania;
- c- A inserção dos programas de discriminação positiva no interior dos sistemas universais, sob pena que eles reproduzam as discriminações enquanto reduzem as desigualdades;
- d- O rompimento definitivo com a discriminação das mulheres e o não reconhecimento dos seus trabalhos nas agendas dos benefícios e pautas da proteção social;
- e- A construção de mecanismos de participação e deliberação social que permitam o exercício de uma cidadania ativa, e que não sejam exclusivos das áreas de políticas sociais, passando a incorporar também transformações nos processo decisório das áreas de planejamento e economia;
- f- A existência de políticas públicas de proteção social que assegurem serviços e benefícios exigíveis, dentro de expectativas conhecidas e padrões de qualidade publicamente definidos;
- g- O fortalecimento institucional dos mecanismos de formulação de políticas, entrega de serviços e coordenação da proteção social, o que implica em políticas de pessoal, salários, carreiras e organizações prestigiadas, tecnicamente competentes e resistentes ao uso meramente político partidário;
- h- A construção de mecanismos efetivos e sustentáveis de financiamento das políticas sociais

que não estejam subordinados à volatilidade da dinâmica de acumulação do capital e que estruturam de forma irreversível a primazia do social sobre os interesses particulares;

i- A construção de um pacto fiscal que estabeleça uma estrutura tributária baseada nos princípios da justiça social, da progressividade, transparência e efetividade;

j- A construção de modelos de proteção social que rompam os limites disciplinares e organizacionais e funcionem como redes de proteção que se definem a partir dos territórios e necessidades dos usuários, repensando a gestão das cidades de forma construir vínculos entre cidade e cidadania;

k- A eliminação dos múltiplos fluxos que canalizam os recursos sociais para os produtores privados de serviços de proteção social e tornam o sistema público perversamente complementar ao setor privado.

l- Imprescindível se faz a criação de mecanismos efetivos de regulação das práticas empresariais privadas no campo da proteção social, subordinando-as ao papel de garantia de bens de relevância pública.

m- Prioridade às políticas que visam à difusão de práticas materiais e simbólicas de uma cultura de solidariedade que permitam sustentar programas sociais coletivos que respeitem as diferenças e fortaleçam a construção de sujeitos autônomos, em um processo relacional de construção de sociedade.

Referências

ARRIAGADA, Irma; MATHIVET, Charlotte. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores. Serie Políticas sociales no. 134. Santiago do Chile: Cepal, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Associativismo e participação na saúde; uma análise da questão na região nordeste do Brasil in Fleury, Sonia e Lenaura Lobato – Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

BAUDRILLARD, Jean. La société de consommation. Paris: Editions Denoel, 2009

CALDERÓN, Fernando e LECHNER, Norbert. Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia. La paz: Plural, 1998.

- CAMPOS, Gastão W. A Reforma Sanitária Necessária. In Fleury, S, Bahia, L e Amarante, P. Saúde em Debate – Fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2008.
- Campos, Gastão W. O Debate Necessário á construção de uma Teoria sobre a Reforma Sanitária. In Fleury, S, Bahia, L e Amarante, P. – Saúde em Debate – Fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2008
- CASTEL, Robert. Les métamorphoses de La question social. Paris: Gallimard, 1995
- CÔRTEZ, Soraya M. V. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade in Fleury, Sonia e Lenaura Lobato – Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009
- DAHL, Robert A. La Democracia y SUS Críticos. México: Paidós, 1991.
- FEDOZZI, Luciano J. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação In Fleury, Sonia e Lenaura Lobato (organizadoras) Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- FLEURY, Sonia. - Coesão e Seguridade social in Lobato, Lenaura VC e Fleury, Sonia – Seguridade Social, Cidadania e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. b
- _____. “Legitimidad, Estado y Cultura Política” in Calderón, F. (Coord) - ¿ Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Vol II, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- _____. A Análise Necessária da Reforma Sanitária In Fleury, S, Bahia, L e Amarante, P. – Saúde em Debate – Fundamentos da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Cebes, 2008.
- _____. Dual, Universal or Plural? Health Care Models and Issues in Latin America: Chile, Brazil and Colombia in Caros Molina Health.2001.
- _____. Estados sem Cidadãos – seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994
- _____. La Expansión de La ciudadanía in AAVV, Inclusión social y Nuevas Ciudadanías. Bogotá: Pontificia Universidad Católica, 2003.
- FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista in Souza, Jessé (org) Democracia hoje – Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora UnB. 2001
- _____. “Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation”. 2001. www.wissensgesellschaft.org
- FRIEDMAN, Milton & rose. Liberdade de Escolher – O novo liberalismo Econômico. Rio de Janeiro: Record, 1980
- GENRO, Tarso, COCCO, Giuseppe, CÁRCOVA, Carlos María, GUIMARÃES, Juarez. O Mundo Real – Socialismo na era pós-liberal. Porto Alegre: L&PM Editores, 2008
- GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Editora. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre: P.A.L. & PM, 1980
- HONNETH, Axel Luta por reconhecimento – A gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003
- LABRA, Maria Eliana. Política Nacional de Participação na Saúde: entre a utopia democrática do controle social e a práxis predatória do clientelismo empresarial in Fleury, Sonia; Lobato, Lenaura. Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- LACLAU; MOUFFE. Hegemony and Radical Democracy in Hegemony and Socialist Strategy. London: Verso, 2001
- LANZARO, Jorge. La socialdemocracia criolla. In Nueva sociedad, no. 217, Septiembre Octubre, pp 40-58, Buenos Aires, 2008.
- LECHNER, Norbert. Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social in Revista Instituciones y Desarrollo no. 7 pág. 7-34. IIG, Barcelona, 2007.
- MACHINEA, José Luis. El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina in Ana Sojo y Andrac Uthoff (editores). Cohesión social en américa latina y el caribe: una revisión

perentoria de algunas de sus dimensiones. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

MÉSZÁROS, István. O Século XXI – socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

MINTEGUIAGA, Analía M. De La focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo básico in Lobato, Lenaura VC e Fleury, Sonia – Seguridade Social, Cidadania e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009

MOLINA, Carlos G. Universalismo básico- Una nueva política social para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: Editorial Planeta, 2006.

MORONI, Jose Antonio. O direito á Participação no governo Lula in Fleury, Sonia e Lobato, Lenaura. Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009

O' DONNELL, Guillermo. "Notes on the State of Democracy in Latin America". UNDP, 2002.

OFFE, Claus. A democracia Partidária Competitiva e o "Welfare State" Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização in Offe, Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco. O momento Lênin in Novo Estudos n. 75, julho, Cebrap. São Paulo, 2006.

POULANTAZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1981

PREZEWORSKI, Adam. Capitalismo e Social-Democracia.. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1989.

PROCACCI, Giovanna. "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar" in Soledad García y Steven Lukes

(comps.) - Ciudadanía, justicia social, identidad y participación, Madrid: siglo XXI, 1999.

RAMIREZ, Franklin G. Sociedad Civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano in Fleury, Sonia e Lenaura Lobato – Participação, Democracia e Saúde. Rio de Janeiro: Cebes, 2009

ROBERTS, Kenneth M. ¿es posible una socialdemocracia en América Latina? In Nueva sociedad, no. 217, Septiembre Octubre, pp 86-98. Buenos Aires, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. La contrademocracia- La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2007

SANTOS, Boaventura de Sousa – Pela Mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade. Porto: Edições Afrontamento, 1994

SOJO, Ana; UTHOFF, Andrac (editores). Cohesión social en América latina y el caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

SORJ, Bernardo; MARTUCCELLI, Danilo. O desafio latino-americano – coesão social e democracia . São Paulo: Instituto FHC, 2008.

TRUJILLO, Jorge León. La nueva Constitución del Ecuador, 2008: su proceso de definición y los cambios institucionales. In Lizandra Serafim y José Antonio Moroni (org.) Sociedad Civil y Nuevas Institucionalidades Democráticas en América Latina: Dilemas y Perspectivas. São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2009.

WOOD, Ellen M. Democracia contra Capitalismo – a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003

YOUNG, Marion I. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa in Souza, Jessé (org) Democracia hoje – Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Editora UnB, 2001.

