

antes. Permanecem desencontros temporais e a universalização dos direitos civis e sociais está incompleta, mas a força motora da sociedade civil na cena pública é iniludível. As expectativas de que a ação de forças burocráticas movidas por um governo “esclarecido” (“de esquerda”) possa assegurar a ampliação dos direitos de cidadania, sem sociedade civil ativa e com um Estado mais interferente no mercado, passam a ser, ao contrário do que foram no passado, entraves à democratização da sociedade.

### **Novas políticas sociais: a importância das parcerias**

A afirmação de que a sociedade civil hoje está muito mais ativa do que no passado não reduz a ação do Estado, mas a modifica. Desde a fase final do regime autoritário, melhor dito, desde o início das lutas pela redemocratização a sociedade brasileira dava sinais de que havia mudado. As greves do final dos anos 1970 demonstravam que as tentativas do movimento de 1964 para eliminar as conexões políticas com o sindicalismo e as reivindicações populares não impediram o nascimento de novas lideranças e de novas formas de organização popular. Os dois livros mencionados acima dão elementos suficientes para que se veja como se constituíram grupos ativos na sociedade civil. Grupos tanto oriundos das classes médias — a OAB (existente desde os anos 1930), a SBPC ou a ABI revitalizada — como entidades ligadas às camadas populares. Para a ativação desses últimos setores a ação da Igreja Católica, logo seguida por outras organizações religiosas, mostrou-se importantíssima. O próprio MST nasceu vinculado a ela, mais especificamente à Comissão Pastoral da Terra (CPT). Os movimentos de luta por direitos como os ligados à saúde ou à habitação se desenvolveram em toda parte. Não foi só no âmbito das lutas político-sociais que a sociedade civil se organizou. Cresceu incessantemente o número de associações profissionais e empresariais, associações culturais, esportivas e muitas outras, e principalmente de ONGs — que hoje existem às centenas de milhares — constituídas ao redor de temas novos. Paralelamente ocorreu a expansão das antigas estruturas sindicais, que viram a luz do dia pela concessão estatal mas se reorganizaram em centrais sindicais independentes do governo (CUT, Força Sindical, CGT, Democracia Social, Contag).

Os governos militares se despreocuparam dos novos movimentos: eles não provinham dos setores que os gladiadores da guerra fria, vencedores em 1964, consideravam inimigos históricos. Espelhavam uma sociedade que se formou independentemente dos propósitos dos donos do poder no período posterior ao golpe: a sociedade urbana de massas. Massas de consumo insuficiente, porém crescente. Se a renda não permite que o conjunto da população se incorpore plenamente ao mercado (especialmente as massas rurais, as das periferias das grandes cidades e as nordestinas), os não-incorporados notam que a seu lado há quem consuma, e muito desigualmente. Daí que as pressões, mesmo quando não diretamente políticas, passassem a ser uma constante da vida brasileira. Nasceram forças que aos poucos vão dando forma a uma “sociedade aberta”. Sociedade desigual, injusta, porém aberta. Quer dizer, crescentemente reivindicante, insatisfeita e com meios de expressão. Essas massas sequiosas de direitos e de acesso aos bens materiais e espirituais, logo que encontram um caminho, se lançam na busca de melhores condições de vida, mesmo que a custo elevado (por exemplo, pagando a crédito as compras, com juros escorchantes). Para sentir a vontade de ascensão social e a força das pressões basta ver a imensa quantidade de cursos de capacitação profissional de todo tipo espalhados pelo país inteiro, ou, no plano das reivindicações, a grande vitalidade das mulheres na linha de frente das demandas populares.

Nessa remontagem social, o papel das liberdades e especialmente da liberdade de imprensa, dos meios de comunicação em geral, é essencial. De certo modo a seqüência européia das franquias democráticas se empastelou, se posso usar a imagem vulgar. As liberdades civis, ainda que incompletas e não abertas a todos, se expandiram muito. Os direitos políticos se generalizaram (a Constituinte estendeu o direito de voto aos analfabetos e reduziu a idade mínima dos eleitores de 18 para 16 anos. Em 2005 o Brasil atingiu 120 milhões de eleitores). Os direitos sociais, embora mais do que insatisfatórios, estão na ordem do dia e clamam por universalização. Isso em uma sociedade cuja população quase dobrou entre 1970 e 2000, de 93 milhões para 160 milhões de habitantes, dos quais 56% viviam nas cidades em 1970 — percentual que chegou a 81,2% em 2000. Chama mais atenção ainda que, a despeito desse crescimento, a renda *per capita* tam-

bém tenha praticamente dobrado<sup>9</sup> e a mobilidade social continuado extremamente elevada.<sup>10</sup>

As classes médias ganharam novas feições. Os grupamentos “tradicionais”, geralmente ligados à burocracia civil e militar, à Justiça, à polícia e às universidades, continuam a existir. Mas os segmentos de classe média ligados ao mercado e não ao Estado são mais numerosos e têm aspirações e reivindicações mais modernas. Refiro-me, só para dar alguns exemplos, à burocracia das empresas, aos técnicos, aos novos segmentos profissionais da indústria de comunicação e de entretenimento, aos ligados aos serviços de transportes e ao sistema financeiro, aos milhões de pequenos empresários urbanos e, mais recentemente, até mesmo no campo. Sem esquecer dos gerentes e executivos de grandes empresas nacionais e multinacionais, que ocupam os estratos médios e altos das novas classes médias. São pessoas em processo de ascensão social, oriundas de famílias de mais baixo *status*, enquanto nas classes médias tradicionais dá-se o oposto: em geral seus componentes perderam *status* ou, no máximo, conseguem mantê-lo, sem progressos significativos.

Esse dinamismo não eliminou as desigualdades, nem seria possível, em uma economia concentradora de renda. À concentração da riqueza fundiária somou-se a dos grandes capitais urbanos. Mesmo antes, o modelo nacional-desenvolvimentista já criara padrões de emprego altamente concentradores de renda no setor produtivo estatal. Como consequência das desigualdades e da concentração de renda, aumentou o *gap* cultural, manifesto tanto no analfabetismo funcional quanto no digital, produzindo barreiras novas em uma sociedade que, contraditoriamente, pode ser considerada “da informação”, mas capenga, graças a esse desnível. Com todas essas distorções, de qualquer maneira, os governos não podem mais se dar ao luxo de olhar só “para cima”. Tampouco é possível reviver o período de Vargas, quando o apelo às massas é que vinha de cima, com o “Boa noite, trabalhadores do Brasil”, do ministro do Trabalho do Estado Novo, Alexandre Marcondes Filho, em *A voz do Brasil*. Agora, não bastam apelos

<sup>9</sup> Segundo o Ipea, em reais de 20 04, o PIB *per capita*, que era de 5.012,31 reais anuais em 1970, chegou a 9.466,66 em 2000.

<sup>10</sup> Ver José Pastore e Nelson do Valle Silva, *Mobilidade social no Brasil*, São Paulo, Makron Books, 2000.

*top-down*, de cima para baixo, para que as camadas populares se sintam integradas, como na época áurea do populismo. As forças populares exigem, não pedem; interpelam, não apelam; atuam, não esperam por benesses do governo.

A democratização em curso obriga à redefinição da ação do Estado. A presença de grandes massas urbanas, as transformações da classe operária (que nos setores mais dinâmicos da economia se incorporou à sociedade de consumo) e das próprias massas rurais reivindicantes forçam os governantes a tomá-las em conta. E não se pense que a dinâmica dessa sociedade renovada se expressa apenas pelas reivindicações grupais. Na antiga ordem, a democratização implicava o fortalecimento institucional e a liberdade para que os grupos organizados (partidos, associações de classe, grupos comunitários de toda ordem, empresas, sindicatos etc.) funcionassem. A sociedade contemporânea dá margem a um novo padrão de sociabilidade que, sem eliminar o anterior, se infiltra nele. Renascem as motivações, objetivos e comportamentos que refletem a presença ativa das pessoas — sem cingir-se, entretanto, ao antigo “individualismo”.

Explico-me: as pessoas querem crescentemente obter informações que lhes permitam escolher para então decidir, sem serem massa de manobra. E, simultaneamente, desenvolvem uma espécie de obrigação moral que, à falta de melhor nome, denominaria “compromisso social”. Não se trata, portanto, do renascimento do individualismo clássico, chamado por alguns autores de “individualismo possessivo”, diretamente guiado pelos valores do mercado. Atualmente, existe uma dimensão de solidariedade virtual no comportamento e mesmo uma busca de formas de sociabilidade que animem um sentimento de coesão social (basta constatar a expansão das religiões pentecostais, ou os movimentos ambientalistas). Mas cada participante quer saber por que agir de um ou de outro modo e que conseqüências decorrem de sua ação, para si e para os outros. Essa é a marca distintiva das sociedades abertas contemporâneas. As pessoas estão sequeiosas não apenas por mais mobilidade social como por mais informação, mais transparência, mais compromissos claros. Não se trata de uma rejeição abstrata e absoluta das organizações preexistentes na sociedade, mas de uma cobrança por mais informação que permita, antes da participação, a deliberação: por que me lanço, por que adiro a isso ou aquilo. Tudo isso amplia as tarefas do político e do homem de Estado.

Para responder a esses processos, procurei imprimir contornos novos às políticas sociais de meu governo. A galvanização ideológica promovida pela “velha esquerda” que manteve a visão da antiga sociedade (nela compreendida o PT), com seus sindicatos, partidos e grupos de pressão, somada aos interesses de grupos empresariais e de classe média que floresceram à sombra das antigas instituições estatais e da proteção à concorrência, se opuseram acirradamente à modernização pretendida. Mesmo quando, em tese, seriam favoráveis ao que se propunha, procuravam negar a sinceridade ou o alcance das propostas para rejeitá-las.

As políticas sociais que coloquei em prática tinham alvos, mecanismos e percursos claros: universalização do acesso à educação e à saúde; acesso mais amplo à terra; equalização dos benefícios previdenciários; focalização das políticas compensatórias de combate à miséria e à pobreza; inclusão de novos temas para uma visão moderna da cidadania (combate ao racismo, preocupação com o meio ambiente, igualdade de gênero, políticas de direitos humanos); acesso à Justiça e preocupação com a segurança, pública e individual.

Esses itens não cobrem toda a política social, mas constituem o miolo do que é necessário para consolidar os direitos de cidadania e para ampliar o acesso a eles. A consecução dessas políticas em uma sociedade aberta, democrática e de massas depende de formas novas de articulação entre o Estado e a sociedade. É preciso incorporar a noção de parceria e implementar políticas descentralizadoras. Em um movimento de pinças, cabe atuar para que a sociedade civil se responsabilize crescentemente, junto com o Estado, pela implementação das políticas públicas, ajudando-o e controlando o gasto público. É preciso aprimorar a articulação entre o governo federal, os estados e os municípios para que a descentralização administrativa seja mais eficaz, e dê acesso à maior participação das pessoas. Nada disso se alcançará sem um Estado reformado: o fortalecimento do componente técnico e profissional da burocracia, com a universalização do concurso público e a constante preocupação de treinamento e aperfeiçoamento dos servidores, somado à limitação do clientelismo e do corporativismo, tornam-se indispensáveis para o governo atingir seus objetivos. Por outro lado, é conveniente uma certa “porosidade”, para usar um termo de Gramsci, para as burocracias se abrirem à cooperação com a

sociedade civil. E ampliar tal cooperação é mais fácil no nível local do que no plano federal.

Procurei implementar uma política social-democrática renovada. Política que dispensa o patrimonialismo ou o protecionismo estatal e que não se opõe à competição e à meritocracia, na vida pública e no mercado.

Antes de entrar na apresentação de cada item, convém recordar que os experimentos do programa Comunidade Solidária e seu braço governamental, a Secretaria da Comunidade Solidária, constituíram o fermento para as ações públicas inovadoras, com maior participação da sociedade. O entrosamento de modo não-burocrático dos ministros e técnicos da área social com esses programas representou elemento importante na formação de novas práticas. Não vou me referir mais detidamente ao tema porque escapa ao propósito deste capítulo, mas ele é essencial para a visão da social-democracia renovada. No passado, os governos social-democráticos ou de esquerda em geral assentavam as políticas sociais exclusivamente na burocracia estatal. Hoje repousam mais na mobilização da sociedade, na descentralização administrativa e na participação das pessoas nos processos deliberativos. Falta fazer muito. Em meus dois mandatos conseguimos, no máximo, desenhar o esboço de um Estado nacional modernizado, mais apto a se transformar em um Estado de bem-estar social.

A tarefa de reformulação do Estado, portanto, não se completou, até porque a cada momento surgem novos desafios, entre os quais o de lidar com a “sociedade incivil”. Com esta expressão quero ressaltar o lado negativo da modernização e da globalização: as redes criadas graças ao uso da Internet e das modernas tecnologias da comunicação e deslocamento que permitem a ampliação das ações criminosas nacionais e transnacionais, abrangendo as drogas, os seqüestros, o contrabando, o tráfico de mulheres, de órgãos e de armas, a pirataria e outras ameaças aos direitos e à segurança dos cidadãos. Os Estados nacionais democratizados têm de enrijecer na luta contra essas modalidades de crime organizado e contra a corrupção, sua irmã gêmea.

Para complicar as coisas, em uma sociedade de massas, onde por definição a mídia desempenha papel importantíssimo, é fácil jogar com a política de escândalos, até porque a rapidez da urbanização e a velocidade da mobilidade social quebram controles sociais tradicionais e abrem es-

paço para toda sorte de comportamentos fora da lei. Na política de escândalos o alvo prioritário são pessoas que atuam no âmbito estatal ou, pelo menos, público. Quando, ainda por cima, as instituições políticas não são fortes (o clientelismo mina a autoridade pública, os partidos usam o governo em benefício próprio e o prestígio dos líderes se sobrepõe aos controles partidários e mesmo institucionais), torna-se difícil obter a adesão da sociedade para a reconstrução do aparelho estatal.

A lista a seguir, das áreas nas quais meu governo se esforçou para mudar algumas políticas e a própria estrutura da administração, é apenas exemplificativa. Por outro lado, é preciso reconhecer, como disse anteriormente, que a tarefa está longe de concluída.

### **Educação: levantando-se do berço esplêndido**

O primeiro cuidado que tive no terreno da educação foi o de nomear um ministro competente. É óbvio que o Presidente sempre deve procurar agir assim. No caso da Educação e da Saúde, como no da Fazenda, no entanto, por serem áreas vitais para meu projeto de governo, tive cuidado redobrado. Nomeei ministros com personalidade forte, competência comprovada, pulso para administrar seu campo de ação e topete para enfrentar a área econômica. Quando ministro da Fazenda, constatei a importância que têm a Educação, a Saúde e a Previdência para o controlador do gasto público, seja ele o titular da Fazenda, o do Planejamento ou ambos. A observação vale também para o Ministério da Agricultura, que sem financiamento pouco pode realizar. Se os ministros dessas áreas não dispõem dos conhecimentos necessários para entender o Orçamento do país, ou da força política e da argumentação para convencer os titulares das pastas econômicas da justeza de seus pleitos, são engolidos pela máquina fazendária.

No MEC as prioridades eram óbvias: ampliar o ensino fundamental, melhorar a qualificação dos professores, tentar pagar-lhes melhor, sobretudo nas zonas mais pobres do país e, ao mesmo tempo, revitalizar o ensino profissional e racionalizar os gastos com o ensino superior. Além disso, tínhamos que incutir a necessidade de avaliação do desempenho.

Quem conhece a estrutura burocrática do MEC sabe o poder das corporações universitárias e conhece o peso do clientelismo político. Ambos