

## **Federalismo e política social em perspectiva transformadora**

*Carlos Sávio Teixeira*

**A** história republicana brasileira tem dois grandes momentos: o da transformação e o da reação. De 1930 a 1964, o país experimentou uma dinâmica marcada pelo esforço progressivo – muitas vezes contraditório – de construção de instituições econômicas e políticas que iniciou a democratização do acesso ao trabalho e ao capital e proporcionou as primeiras tentativas de capacitação dos brasileiros. O golpe militar de 1964 interrompeu esta dinâmica e criou um ciclo caracterizado por uma lógica perversa: crescimento econômico com elevada concentração de renda combinado ao autoritarismo político. O momento atual, chamado de Nova República, inaugurado em 1985, sempre esteve sob o domínio de uma lógica do mínimo: Primeiro esse mínimo era a democracia a ser conquistada. Em seguida as forças do país se mobilizaram para o combate à inflação. E assim tudo o mais foi sacrificado. Foi neste contexto que o Brasil há 30 anos não experimenta crescimento econômico sequer razoável e, paralelamente, assiste, atônito, a influência do dinheiro na política – determinada pela forma de financiamento eleitoral privada – corromper nossa democracia.

Para enfrentar os gigantescos desafios estruturais que possui – como sua singular e obscena desigualdade social – o Brasil precisa, de um lado, mudar a orientação programática pautada no redistributivismo que ganhou ascendência a partir da drástica redução de expectativas que tem caracterizado o consenso entre as nossas elites intelectuais e do poder e, de outro, fazer uma reforma política que tire os políticos do bolso dos endinheirados e ajude a criar instituições – como os partidos políticos – mais transparentes e organica-

mente ligadas tanto aos setores organizados como principalmente aos anseios da maioria desorganizada de nossa sociedade. Ambas as iniciativas requerem reconstrução institucional.

Essa agenda abrangente parece fora do horizonte dos principais atores políticos do país na atual quadra da vida nacional. De toda sorte não parece uma má ideia observar a advertência de Montesquieu para quem o vento não ajuda a quem não sabe a que porto veleja. Um projeto de transformação do Brasil requer, antes de tudo, ideias sobre o rumo que se quer tomar. Duas preocupações fundamentais devem ser compartilhadas. Uma de caráter social e outra de natureza política. A primeira dedica-se ao enfrentamento, em seu fundo causal, de nossa chocante desigualdade social. A segunda preocupa-se com a construção do agente institucional capaz de traduzir e desdobrar o projeto transformador em iniciativas concretas e práticas, através de seus múltiplos e complexos níveis políticos e administrativos, no âmbito de nosso aparato estatal e governamental. Esse texto discutirá quais as possíveis respostas estas temáticas, realçando o contexto teórico de onde elas podem ser extraídas, abordando inicialmente a ideia de reorganização do Estado brasileiro e em seguida a reorientação de nossa política social.<sup>1</sup>

### **Um federalismo funcional e brasileiro**

Um dos maiores entraves à ação do Estado brasileiro está relacionado a um problema institucional pouco debatido entre nós, que é a inadequação do tipo de federalismo que copiamos dos EUA. A ideia básica que suscita esta questão resulta da observação de um problema característico de países territorialmente extensos e com desigualdades regionais significativas como o Brasil que adotaram o regime federativo: a necessidade, nestes casos, da compatibilização de padrões nacionais de investimento e de qualidade com a gestão local das políticas públicas, conforme estabelecido por nossa atual Constituição. Nestas circunstâncias, é importante que o Estado tenha um bom sistema de monitoramento e de financiamento dessas políticas flexível o suficiente para ser capaz inclusive de reorientar temporariamente, de acordo com necessidades extraordinárias, recursos e quadros de um local para outro. Mas o problema maior é que mesmo depois desses ajustes uma determinada área da política pública pode

---

<sup>1</sup> As discussões apresentadas neste texto se apoiam em torno das propostas programáticas de Roberto Mangabeira Unger, com quem o autor mantém colaboração. Seu livro onde essa temática emerge mais explicitamente é *Democracia Realizada – A Alternativa Progressista*.

ostentar índices abaixo dos padrões mínimos aceitáveis estabelecidos, o que em nosso caso ocorre com frequência. Diante dessa circunstância, qual é a solução? Na atual configuração a resposta é nenhuma, pois não dispomos de instrumento institucional e legal capaz de enfrentar este grave problema, do qual resulta uma situação absurda: a qualidade da educação recebida por uma criança brasileira depende do acidente biográfico do local de seu nascimento.

A solução está na construção de uma instância transfederal que reúna os três níveis da federação e que tenha poder de intervenção nessa área da política pública que enfrenta dificuldades para saná-la e devolvê-la consertada ao ente federado constitucionalmente responsável. O espírito é fortalecer o experimentalismo através da cooperação.<sup>2</sup> Uma das premissas norteadoras desse federalismo cooperativo parte de uma constatação teórica acerca da necessidade de transformação do Estado face às mudanças nos paradigmas de organização da produção numa direção pós-fordista, que cada vez mais invade os espaços da vida social, tornando ainda mais inadequados muitos dos meios com que o Estado, fundado numa lógica fordista de excessiva padronização e rigidez, ainda opera na realização de suas ações.

Um exemplo dessa circunstância pode ser observado na necessidade de reforma da relação da sociedade civil com o Estado no que diz respeito à provisão das políticas públicas. Vários especialistas definem os serviços públicos ofertados pelo Estado, em quase todos os países, como uma espécie de “fordismo administrativo”, pela sua característica padronização, ao que se associa em muitos casos a falta de qualidade – embora para os analistas mais objetivos isso pouca relação guarda com a questão do estilo de “gestão” como apre-

---

2 Celso Furtado também identificou o nosso federalismo como mais um obstáculo à superação das enormes desigualdades da sociedade brasileira e de maneira original refletiu sobre o que designou de “federalismo cooperativo”, que em sua perspectiva havia sido ensaiado durante a experiência democrática da República de 1945 a 64. Segundo um comentarista, “o federalismo cooperativo, nos termos propostos por Furtado, apontava para uma descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais, por estar apoiado nas influências teóricas de um planejamento não autoritário. Entretanto, o desenvolvimento econômico equilibrado, para Furtado, dependia muito mais das iniciativas da União que das unidades subnacionais, ou mesmo da participação social. Era decisivo o papel do governo federal na construção da ordem ideal, o que significava um afastamento do modelo americano clássico” (ISMAEL, 2009, p. 236). Alguns especialistas chamaram a atenção para o fato de a Sudene ter sido pensada com o objetivo de realizar, entre outras atribuições, o enfrentamento do nosso grave problema federativo agravado pela cópia do modelo norte-americano com o seu arcabouço legal definindo de maneira rígida as competências entre os entes federados.

goam os neoliberais. Para os liberais, a alternativa a este “fordismo administrativo” é a provisão privada desses serviços. Aqui a falta de imaginação institucional característica dessa tradição intelectual e política se junta aos limites do debate ideológico do século XX, dominado pelo embate entre estatismo e privatismo. A solução aos “purgatórios” público e privado na provisão de políticas públicas passa pela ampla reformulação da administração pública. A ideia é que a reforma do Estado não deve restringir-se à mera transposição das práticas mais características da gestão privada para o aparato estatal e nem desvincular o debate sobre o conteúdo dessa reforma do Estado da discussão sobre o modelo de desenvolvimento que o Estado uma vez reformado tornar-se-á instrumento. O verdadeiro choque de gestão no país significava realizar simultaneamente três agendas inacabadas em matéria de administração: a da profissionalização, a da eficiência e a do experimentalismo.

Mas a proposta institucional de reconstrução do federalismo traz, além da ideia de substituição da repartição rígida de competências entre os três níveis da federação por um “federalismo cooperativo”, que associe os entes federados em experimentos compartilhados, outra questão ligada à ampliação do potencial de uma determinada localidade ou setor divergir do modelo jurídico e institucional constituído e construir uma espécie de contra modelo ou caminho alternativo que pode vir a ser o modelo do futuro.<sup>3</sup> O que inibe essa possibilidade no federalismo clássico é que, ao dar liberdade para uma região ou um setor, imagina-se a necessidade de oferecer liberdade igual para todos. Mas esta circunstância não é necessária. É possível imaginar que determinadas localidades ou setores tenham poderes extraordinários de divergências. Isso implicaria a realização da ideologia experimentalista que inspira o federalismo clássico, mas que, no entanto, não pode ser praticada dentro dos limites estreitos do constitucionalismo de cepa liberal em que ele tem se apoiado. Trata-se da percepção dos estados federados como laboratórios de inovações.<sup>4</sup>

---

3 Este é o caso, por exemplo, da política industrial e agrícola voltadas para os pequenos e médios empreendedores, em que um dos aspectos da relação entre o Estado e os produtores expressa o princípio da cooperação federativa. O mesmo raciocínio, ainda que com muito mais intensidade, vale para áreas como educação e saúde – sob este aspecto o SUS representa uma empreitada institucional que contempla a lógica em tela. Para uma apreciação do espírito da ideia de federalismo cooperativo aplicada ao caso das políticas públicas do Estado brasileiro, ver Chaves (2010).

4 A ideologia do federalismo clássico norte-americano apregoa a ideia de que os Estados federados atuem em alguma medida como laboratórios de experimentação de projetos e caminhos distintos daquele do governo central, embora a sua prática institucional fundada na repartição rígida de atribuições entre os entes federados



A proposta de reconstrução do federalismo brasileiro desdobra-se rumo à questão da capacitação da enorme população desprovida de capital cultural, tendo em vista, sobretudo, duas prioridades: 1) assegurar dentro de um país muito grande, muito desigual e de regime federativo o princípio da descentralização consagrado pela Carta de 1988: a reconciliação da gestão local dos sistemas escolares pelos estados e municípios com padrões nacionais de investimento e de qualidade definidos pela União. Sem a participação decisiva da União, entretanto, não se construirá a escola capaz de realizar o choque de ciência e tecnologia exigido como contrapartida das transformações econômicas requeridas; 2) aproveitar o impulso dado pelo governo Lula ao ensino técnico para enfrentar simultaneamente dois desafios: a) usar a rede federal de escolas técnicas para soerguer o elo fraco do sistema escolar brasileiro que é o ensino médio, cuja responsabilidade de gestão recai sobre os estados e municípios; b) usar as escolas técnicas para construir uma fronteira aberta entre o ensino geral e o ensino técnico<sup>5</sup>.

### **Política Social é Política**

O segundo eixo analítico do desdobramento programático de superação do redistributivismo dominante hoje no Brasil entre as elites políticas, intelectuais e burocráticas surge no contexto da discussão que se tornou conhecida no Brasil como a “porta de saída” dos programas de transferência de renda, comumente proposta pelos membros da direita. A ideia básica é a que os programas de transferência como o Bolsa Família são resgates de cidadania, já que na miséria as pessoas ficam imobilizadas, inclusive pelo medo. Dessa forma, os programas de transferência devem ser entendidos como instrumentos que criam as condições para uma mobilização mínima (VANDERBOUGHT; PARIJS, 2006). O que se pode dizer em resposta é que as transferências representam uma condição necessária, mas não uma

---

contradiga frontalmente o princípio manifesto da ideologia. Para uma apreciação dessa discussão face ao tema do federalismo cooperativo, ver Dorf; Sabel, 1998, p. 292-313, especialmente.

- 5 Essa junção, por sua vez, enseja a insistência em transformar o modo de ensinar: substituir o modelo pedagógico baseado na informação por um tipo de ensino que seja mais analítico. Novamente com o apoio das ideias de Unger, a proposta significa antecipar para as primeiras etapas da aprendizagem o trabalho cooperativo que caracteriza os estágios mais avançados da ciência. Um dos temas caros ao seu pensamento programático é aquele referente às ideias sobre uma forma de ensino que resgate a criança das limitações de seu meio – de sua família, de sua classe social, de seu tempo histórico, de sua cultura nacional – e lhe dê os instrumentos da resistência moral e da antevisão intelectual (UNGER, 1999, p. 180-185).

condição suficiente. E que, portanto, deveria haver uma versão progressista – que não há – dessa discussão sobre as “portas de saída”, descritas por outra linguagem que enfatizasse a necessidade de agregar elementos de ampliação da oportunidade e de capacitação a esses programas.

A ideia se baseia num dado empírico sobre a estrutura de classes no Brasil contemporâneo e sobre o perfil dos beneficiários dos programas de transferência como o Bolsa Família. Quando se observa os dados recentes a respeito da evolução da renda e de seus componentes, verifica-se o seguinte: embaixo, entre aqueles descritos por Jessé Souza (2009) como a “ralé” brasileira, houve um crescimento da renda, sem que tenha havido um crescimento da renda do trabalho. Entende-se que a maior parte desse crescimento se deve aos programas de transferência. Mais adiante, no gráfico de evolução da renda, houve um crescimento da renda menor, mas uma proporção muito maior desse crescimento devido à renda do trabalho. E a partir daí a curva continua a descender (PAES de BARROS, 2008).

Essa constatação empírica inspirou a seguinte conjectura causal: entre o núcleo duro da pobreza, de um lado, e a pequena burguesia empreendedora, de outro, haveria um grupo intermediário, que Unger (2010) chamou de “batalhadores”. Esse grupo social seria composto basicamente por pessoas que surgem no mesmo meio pobre do núcleo da pobreza, mas que por razões sociológicas e psicológicas especiais responderam às duríssimas circunstâncias coletivas e conseguiram iniciar seu autorresgate. De acordo com essa ideia, esse tipo social existe aos milhões no Brasil. Esta hipótese a respeito da estrutura de classes inspirou uma sugestão programática: o desdobramento capacitador dos programas de transferência teria de ter em vista essa diferença entre a “ralé” e esse grupo chamado de “batalhadores”. O núcleo duro da pobreza é composto por pessoas que estão cercadas por um conjunto de inibições familiares e culturais que dificulta a eficácia dos programas de capacitação. A experiência mundial de programas de capacitação dirigidos a essa classe de miseráveis é desalentadora conforme estudos como o de Galasso (2006).

Portanto, o malogro se explicaria por causa desse conjunto de inibições sociais e culturais. Para a “ralé” não funcionaria uma iniciativa direta de capacitação. A primeira coisa a fazer é assegurar que o Estado consiga assumir algumas das funções das famílias desestruturadas e adensar o sistema de assistência social. Isso não objetiva substituir a família, mas complementá-la. Já os “batalhadores” seriam os alvos naturais dos programas de capacitação, na medida em que já demonstraram que são capacitáveis, por uma razão

simples: já iniciaram o seu próprio resgate. De acordo com essa perspectiva, o equívoco comum que se comete no mundo é dirigir os programas de capacitação aos mais pobres. Embora seja compreensível pensar que a capacitação deva começar pelos mais carentes, a lógica da política não deve ser a mesma da caridade. Então, paradoxalmente, os programas de capacitação deveriam começar não pelos mais carentes, mas pelos relativamente menos carentes, que funcionariam como uma espécie de “vanguarda” do contingente mais pobre de pessoas que viria em seguida.

Uma orientação estratégica na direção dessas ideias choca-se com o *leitmotiv* da política brasileira contemporânea. O pacto dominante no Brasil hoje se expressa na ideia de redistributivismo como meio de humanizar as estruturas existentes, e encontra sua contraparte política numa concepção de democracia que aceita as pessoas estarem ocupadas somente com os seus interesses privados e tratarem a política como uma sequência de episódios desconectados do mundo prático onde vivem e atuam. Esse pacto se faz em nome do realismo, mas, na política contemporânea, realismo é identificado com a aceitação dos preconceitos e interesses da ordem estabelecida. Entretanto, realista deveria ser o agente que tanto se dispõe a compreender e enfrentar a realidade sem desconsiderar nem superdimensionar os seus elementos refratários e constrangedores, como aquele que por atuar sobre ela acaba sendo capaz de enxergar também as possibilidades de transformação dessa realidade sempre ambivalente e contraditória.

A alternativa esboçada neste texto propõe inovações institucionais que enfrentem o problema da incapacidade do Estado e da pobreza desmoralizadora presentes em nossa sociedade.

## **Referências**

CHAVES, Vitor. *Políticas públicas e reconstrução do federalismo brasileiro*. São Paulo: Interesse Nacional, v. 9. 2010.

DORF, Michael; SABEL, Charles. The constitution of democratic experimentalism. *Columbia Law Review*, 267. 1998.

GALASSO, Manuela. *With their Effort and one opportunity: Alleviating Extreme Poverty in Chile*. Washington: Development Research Group – World Bank. 2006.

ISMAEL, Ricardo. Celso Furtado e a redefinição do federalismo brasileiro. In: FURTADO, Celso (et. al.). *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto. 2009.

PAES DE BARROS, Ricardo et al. *A dinâmica da desigualdade no Brasil e seus principais determinantes*. Brasília: Ipea. 2008.

SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG. 2009.

UNGER, Roberto M. Prefácio. In: SOUZA, Jessé. *Os batalhadores brasileiros. Nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: UFMG. 2010.

UNGER, Roberto M. *Democracia realizada – a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo. 1999.

VANDERBOUGHT, Y.; PARIJS, P. *Renda básica de cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.