

DESIGUALDADE, CIDADANIA E DIREITOS

INEQUALITY, CITIZENSHIP, AND RIGHTS

Celina Souza

Pesquisadora Associada do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades (CRH) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Ph.D. em Ciência Política pela London School of Economics (LSE) e Pesquisadora 1B do CNPq. E-mail de contato: celina@ufba.br.

RESUMO

A política assume lugar proeminente no equacionamento da crise de legitimidade do modelo representativo vivenciado hoje em muitos países. No caso do Brasil, o retrocesso democrático do governo Bolsonaro mostrou que muitos eleitores estão se encantando com propostas que negam a importância da política, dos partidos e do sistema representativo. Por essas razões, o argumento é que precisamos buscar entender melhor o desencanto dos eleitores com o sistema representativo e com a própria política.

Palavras-chave: Política; Instituições; Constituição de 1988.

ABSTRACT

Politics assumes a prominent role in addressing the crisis of legitimacy faced by the representative model experienced today in many countries. In the case of Brazil, the democratic setback during Bolsonaro's government revealed that many voters are attracted to proposals that deny the importance of politics, political parties, and the representative system itself. For these reasons, the argument is that we need to better understand voters' disenchantment with the representative system and with politics itself.

Keywords: Politics; Institutions; 1988 Constitution.

Gostaria, em primeiro lugar, de parabenizar a conquista desses 70 anos do curso de ciências sociais da PUC-Rio e registrar que poucas academias do Novo Mundo podem comemorar um feito como esse. Comemorar não só no sentido da longevidade e da manutenção de sua vitalidade, mas também da boa reputação que a PUC-Rio e seu programa de ciências sociais mantêm na nossa comunidade. Só podemos imaginar os desafios que foram sustentar esta boa reputação e qualidade durante 70 anos, frente à nossa tumultuada trajetória política e acadêmica.

Imagino, pela estrutura do Seminário, que cabe a mim falar sobre o que a ciência política tem a dizer sobre o tema “desigualdade, cidadania e direitos”. Peço licença para abordar esses temas em duas perspectivas: uma, mais histórica, embora da forma por demais sintética, e outra focalizada nos acontecimentos das últimas décadas, tanto no Brasil como no chamado Mundo Ocidental.

Do ponto de vista histórico, sabemos que instituições como a democracia assim como o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais são conquistas recentes no Mundo Ocidental, e mais recentes ainda no chamado Novo Mundo. O que surpreende é que, sendo tão recente e já tendo passado por várias crises, parece que vivemos hoje uma crise diferente das vividas anteriormente. Também sabemos que essas conquistas foram antecedidas por guerras, crises políticas, econômicas e sociais, e por regimes políticos ditatoriais em grande parte do mundo. Sabemos, por fim, que essas conquistas continuam incompletas em muitos países.

Passada a turbulência do pós-Segunda Guerra, uma questão que sempre intriga é o que fez com que as democracias renascessem e que os direitos civis, sociais e políticos fossem instituídos. As hipóteses são muitas, assim como são muitos os diferentes tipos ou modelos de inclusão social adotados pelos países, como muito bem nos ensinou o Esping-Andersen (1990).

No entanto, essas mudanças ou retornos não teriam sido possíveis sem a política, e esse é o ponto que quero enfatizar na minha fala. As conquistas que conhecemos e que fazem parte do pós-Segunda Guerra foram rotuladas de “anos dourados” do capitalismo, que se situa, segundo os analistas dessa fase, entre 1945 e 1973, e que foi um período marcado por transformações sociais, econômicas, tecnológicas, urbanas, comportamentais e principalmente pela intervenção do Estado através de políticas keynesianas. Às vezes tendemos a esquecer a importância que essas transformações tiveram no nosso mundo.

Do ponto de vista político, essas conquistas foram produto da ascensão dos partidos e das políticas adotadas em uma perspectiva socialdemocrata e keynesiana. Mesmo aqueles países que não tinham tanto uma perspectiva socialdemocrata, como os Estados Unidos, adotaram políticas keynesianas, como as do *New Deal*, para enfrentar as mudanças que seriam necessárias. No entanto, esse modelo deu sinais de esgotamento a partir de meados do século XX. Segundo os analistas, a Guerra Fria, a crise do petróleo de 1973, os crescentes níveis de inflação, a globalização dos mercados e o avanço das tecnologias de comunicação e transporte

contribuíram para que a antiga forma de funcionamento dos países, inclusive dos chamados desenvolvidos, fosse abalada. Novas políticas macroeconômicas foram adotadas: houve a reformulação do papel do Estado e da relação deste com os cidadãos, e o chamado mercado passou a assumir lugar proeminente em todas as esferas da vida social, econômica e institucional.

É claro que essa descrição até agora é muito simplificadora de eventos mais complexos, mas quero chegar a dois pontos: o primeiro é que no chamado Velho Mundo, no Mundo Ocidental, a política foi capaz de construir consensos e formar coalizões de apoio com o objetivo de enfrentar as desigualdades e ampliar o rol de direitos políticos e sociais. O segundo é que no Brasil e em outros países do chamado Novo Mundo, em um período internacional conturbado e marcado por uma agenda de profunda restrição do papel do Estado, foi possível, pela via da política, restaurar os regimes democráticos tanto dos países da América Latina como dos países do Leste Europeu, como também foi possível introduzir reformas que permitiram a inclusão dos mais pobres e vulneráveis nas políticas sociais.

Tanto aqui como na restauração das democracias europeias, os avanços democráticos e sociais foram viabilizados pela política. Por “política”, quero dizer formação de consenso, negociação, barganha, essa palavra que às vezes é tão malvista, mas nada é mais político do que a barganha entre interesses divergentes. Desse modo, e como nós sabemos, o marco dessas conquistas no caso brasileiro foi a Constituição de 1988. Com seus inúmeros instrumentos para reconstrução e consolidação da democracia, de várias instituições que asseguraram os freios e contrapesos de um estado democrático, e também com a incorporação, até então inédita, dos direitos sociais universais, inexistente em qualquer das constituições brasileiras anteriores.

Creio que valha a pena abrir um parêntese para fazer duas menções. A primeira é que a maior parte das políticas sociais foi objeto de emendas constitucionais posteriores. Não da Constituição *per se*; ela abriu o caminho para que depois as políticas fossem regulamentadas, o que só aconteceu 16 anos após 1988. Os *policymakers* brasileiros (políticos e burocratas) entenderam que, com a inflação ainda incontrolada em 1988 e só interrompida pouco depois de 1994, com o Plano Real, não seria viável nem crível a regulamentação das políticas sociais universais constitucionalizadas.

Coube, assim, ao sistema político não só o reconhecimento da importância de haver equilíbrio fiscal-financeiro das contas públicas para que políticas sociais pudessem ser implementadas, como coube aos políticos, também através de uma visão pragmática da importância da viabilidade financeira das políticas sociais, negociar, 16 anos após a Constituição de 1988, as emendas constitucionais e a legislação infraconstitucional, que implementaram, de fato, alguns — mas não todos — direitos sociais. As emendas determinaram a forma de financiamento, os mecanismos de coordenação e a partilha de recursos das três esferas de

governo para financiar os três principais sistemas sociais universais: educação, saúde e assistência social.

Houve também, do ponto de vista da política, uma escolha de quais seriam, no rol de direitos sociais que a Constituição de 1988 consagrou — moradia, cultura, alimentação etc. — os que seriam efetivamente implementados e que contaram com um desenho claro da política e uma engenharia institucional e financeira factíveis. Novamente coube aos políticos, com apoio da comunidade de especialistas e da burocracia, a decisão dessas escolhas. Aqui faço também uma homenagem aos estudiosos do federalismo, por terem chamado a atenção de que a partilha de recursos entre as três esferas de governo no financiamento das principais políticas sociais é uma expressão da solidariedade federativa.

Se no Brasil a estabilidade política e macroeconômica abriu espaço para a agenda social a partir de 1994, medidas restritivas de gastos continuaram a ser adotadas como forma de evitar o retorno da inflação. Muitas pesquisas mostram que as medidas restritivas de gasto para sustentar a política anti-inflacionária não afetaram as despesas sociais em educação, saúde e assistência social; ou seja, o sistema político, de novo, foi capaz de blindá-las de políticas restritivas de gasto.¹ Mas isso acaba a partir de 2018, nos governos Temer e Bolsonaro, que iniciaram as primeiras tentativas de negação dos compromissos sociais da Carta de 1988 e acirraram os conflitos entre as agendas macroeconômica e social.

Houve várias medidas dos governos Temer e Bolsonaro nesse sentido, mas a principal decisão que afetou as políticas sociais nesse período foi o teto de gastos do governo Temer. Todos os números e dados mostram isso. Começamos então a sofrer um certo retrocesso, embora atores institucionais, principalmente o Congresso e o Supremo, tenham evitado danos maiores às políticas sociais.

Com a posse do governo Lula, a política volta como mediadora de conflitos e formadora de consensos. O mesmo ocorreu nos Estados Unidos, no governo Biden. No entanto, a eleição de Trump, em 2024, e as recentes pesquisas de opinião pública em países como o Brasil, mostram que muitos eleitores continuam se encantando com propostas que negam a importância da política, dos partidos e do sistema representativo. Isso é algo em que devemos prestar mais atenção daqui para a frente. Muitos passaram a apoiar o fim de políticas, vamos chamar assim, civilizatórias, e a aceitar propostas de soluções fáceis, mágicas e milagrosas. Como sabemos, soluções fáceis e milagrosas desqualificam o papel da política.

A quem ou a que creditar tais retrocessos? Essa é a pergunta a ser respondida e que apenas começou a ser pesquisada pela ciência política. Ou seja, a pergunta é: o que faz com que eleitores de boa parte do mundo optem por lideranças não só iliberais, como se passou a chamar esses eleitos para cargos representativos, como contra muitas políticas civilizatórias? É claro que não

¹ Ver Souza (2023).



estou me referindo à questão da alternância do poder. A alternância de poder é uma das características de um sistema democrático. Não é esse o problema, mas sim entender o que está fazendo com que os eleitores optem por lideranças e políticas que eles não apoiaram nos ciclos eleitorais anteriores. Esse debate, que apenas se inicia, tem hipóteses que permanecem apenas como hipóteses.

O que talvez não dê para ignorar — e essa é uma afirmação de quem muitos consideram o maior cientista político contemporâneo, Adam Przeworski (2019) — é que a rejeição dos eleitores ao sistema representativo é um fato. Isso mostra que algo está errado. Ou seja, sempre que se aponta para uma crise na democracia parece ser, na verdade, perda de legitimidade do sistema representativo, que ecoa na já famosa frase: “As pessoas não se sentem representadas”.

Uma hipótese que começa a ser construída é a do próprio Przeworski (2019): a pouca legitimidade que os eleitores estão dando ao sistema representativo deve-se à influência do dinheiro sobre a política. Outras também estão circulando, como a rejeição a pautas identitárias, o crescimento da cultura conservadora de algumas religiões, o desconhecimento da elite política chamada progressista das demandas da não elite, a falência da democracia de ampliar benefícios socioeconômicos, e até o próprio sistema capitalista. Ou seja, são explicações ainda muito abrangentes.

Se o raciocínio que desenvolvi até aqui estiver correto, de que a política foi capaz de gerar consensos em torno de políticas que enfrentassem a desigualdade, fortalecessem a cidadania, os direitos sociais e políticos, também é verdade que o mundo hoje é muito diferente daquele do pós-Segunda Guerra e da redemocratização dos países da América Latina e do Leste Europeu. Ou seja, a agenda política de conflitos e controvérsias é hoje muito mais complexa. Novos temas como política de ação afirmativa, meio ambiente, transformação do mundo do trabalho — deixam uma janela excessivamente aberta, e ainda não entendemos aonde isso vai chegar, por exemplo, o que vai acontecer com a inteligência artificial, com os empregos etc.

Se isso hoje é uma agenda muito mais complexa e aberta, tudo fica ainda mais complicado pela desconfiança dos eleitores no sistema representativo. Contudo, não há aqui uma defesa de algum tipo de reforma política; não é reforma de sistema eleitoral, de sistema partidário, não é reforma de nenhum tipo, embora tenhamos clareza de que algumas instituições podem ser aperfeiçoadas. No caso do Brasil, o fim das coligações proporcionais foi uma boa minirreforma para minimizar a pulverização partidária; nos Estados Unidos, provavelmente o colégio eleitoral hoje não tem a importância ou o significado que tinha quando os pais fundadores montaram o modelo para não haver tirania territorial da maioria. Mas isso não quer dizer que reformas políticas darão conta dessa complexidade.

O que defendo aqui é que cabe a nós cientistas sociais nos debruçarmos mais do que nunca — sejam jovens, velhos, primeira, segunda, terceira gerações — no entendimento desse desencantamento do sistema representativo. Construir mais hipóteses, aprofundar as que já



estão circulando e continuar a militância a favor da política, a favor do sistema representativo, seja ele parlamentarista, presidencialista etc. Sei que é uma tarefa difícil, porque todos nós estamos perplexos. Enfim, é um tempo de perplexidade para todos os cientistas sociais, e a única coisa que podemos fazer é tentar entender tudo isso melhor.

Bibliografia

- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity, 1990.
- PRZEWORSKI, A. *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- SOUZA, C. Celebramos ou negamos 1988? In: Fontainha, F., & Milani, C. R. (org.) *Coletânea Covid-19 e agendas de pesquisa nas ciências sociais*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2023.