

Democracia para o capitalismo na América Latina: o papel da Plataforma Democrática (2007-2018)

Diego Martins Dória Paulo¹

No dia 28 de novembro de 2012, na sede do Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC), em São Paulo, Jorge Gerdau, presidente do conselho de administração do Grupo Gerdau, tomou a palavra em evento que debatia a “liderança do Brasil na América Latina”. O empresário tinha tempo reservado para versar sobre a integração latino-americana na perspectiva de um capitalista brasileiro. Iniciou sua fala demonstrando pesar. Uma preocupação em especial lhe tirava o sono: sentia falta de previsibilidade política que permitisse planejar investimentos de longo prazo no continente. “Nos ramos que investimos”, arengou, “*teoricamente deveríamos planejar hoje nossos negócios de daqui a dez anos, mas não há estudos sobre integração regional em curso, não há meios de saber como estará a região tanto tempo à frente*”². O lamento do empresário transparecia a preocupação com seus capitais. A plateia composta por outros empresários, tecnocratas e governantes assentia, compreensiva.

Gerdau falou em uma das conferências realizadas pela “Plataforma Democrática”, iniciativa do Instituto Fernando Henrique Cardoso e do Centro Edelstein que objetiva “*promover a democracia nos países da América Latina*”.³ Criado em 2007, o projeto tem adquirido contornos robustos e um alcance cada vez maior. Já se articula a mais de 30 instituições da América Latina, entre universidades, centros de pesquisas e ONG’s⁴.

Na produção da iniciativa, destaca-se uma versão em português do *Journal of Democracy*, publicação do National Endowment for Democracy (NED), criado no governo Ronald Reagan para reunir defensores da democracia pela e para a iniciativa privada. Representando a “*articulação estratégica entre o Estado norte-americano,*

¹ Professor colaborador de História do Brasil na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), *campus* Marechal Cândido Rondon. É também doutorando em História pelo Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH-UFF). A pesquisa conta com auxílio financeiro do CNPq. E-mail para contatos: dmdpaulo@gmail.com

² Citações retiradas de vídeos disponíveis no site da Plataforma Democrática. Ver: <http://www.plataformademocratica.org/VideotecaPopup.aspx?IdRegistro=26&IdVideo=339> (acessado em 21/09/2017, às 14:49)

³ <http://www.plataformademocratica.org/QuemSomos.aspx> (acessado em 20/09/2017 às 23:32)

⁴ São elas: na Argentina, Universidad Torcuato di Tella, Universidad de San Andrés (MAPP e MAEP), Cadal, Cippec, Red de Acción Política, Universidad Nacional de San Martín (CESC e Ciedal); na Bolívia, Instituto para la Democracia; no Brasil, FGV Direito Rio, Fundação João Pinheiro, IETS, Ipespe, Viva Rio; no Chile, Cieplan, Universidad Diego Portales; na Colômbia, Universidad de los Andes (DCP e Ceper), Fundación del Rosário (CEPI), Fundación Seguridad y Democracia; Costa Rica: Secretaria General de Flacso; Equador: Programa de Estudios Políticos de Flacso; Guatemala: Universidad Rafael Landívar (Ingep), Doses; México: Cide, Itam, Unam (SCS), Fundación Ethos; Peru: Instituto de Estudios Peruanos, Cisepa; Escola de Gobierno de PUC; Uruguai: Instituto de Ciência Política; Venezuela: Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos.

os dois partidos dominantes, as empresas norte-americanas e a cúpula sindical”, o NED defende regimes políticos pautados pelos interesses do capital e pela incorporação à influência estadunidense⁵. Segundo seu vice-presidente, a ideia é facilitar “o intercâmbio entre o setor privado e os grupos democráticos no exterior”, a fim de “encorajar o desenvolvimento democrático consistente com os interesses dos Estados Unidos”⁶. Agindo globalmente, o NED financia partidos, *think tanks*, ONG’s, etc. Nos anos 1990, financiou 1754 organizações, com o custo de 150 milhões de dólares⁷. No Brasil, vincula-se inclusive à Plataforma Democrática, que traduz suas publicações.

Duas temáticas são centrais aqui. A questão da democracia, clara já no título da iniciativa, é merecedora de ampla discussão dedicada a desenvolver um modelo que assegure “estabilidade” e “desenvolvimento” – noções em si mesmas ambíguas o bastante para incluírem o sentido que mais interessa aos partícipes da Plataforma Democrática. Outro interesse, ainda que minoritário, é sobre o papel do Brasil na América Latina. A liderança do país na região é, ao mesmo tempo, debatida e projetada, inclusive com receituários para se avançar na questão. Nas palavras do diretor executivo do IFHC, o sociólogo Sérgio Fausto, responsável por conduzir a apresentação da iniciativa em palestra de 2007,

a Plataforma Democrática inicia com esforço do Centro Edelstein, ao qual o IFHC se alia posteriormente. (...) O esforço foi de identificação de centros e pesquisadores em toda América Latina que tem produção significativa sobre o tema “democracia”. Isso resultou em um banco de dados com quatrocentas instituições e seus perfis e características e mais de trezentos investigadores que trabalham com esse tema. Isso nos permitiu ter as informações suficientes para criar um site da Plataforma Democrática. Site esse que permite ao conjunto das pessoas ter acesso a esses perfis institucionais, a esses perfis dos investigadores, e ter acesso também a uma biblioteca virtual que estamos constantemente atualizando. Portanto, a ideia é que sejamos um centro de referência sobre a produção das ciências sociais sobre o tema da democracia na América Latina. Esse é o pilar acadêmico da Plataforma Democrática⁸.

Chancelada, assim, como uma *campeã da democracia*, a Plataforma Democrática se espalha pela América Latina. Tal constatação nos dá a dimensão de seu alcance, bem como sua inserção na arena política regional. Emerge daí sua

⁵ MINELLA, Ary César. Construindo a hegemonia na América Latina. Democracia e livre mercado, associações empresariais e sistema financeiro. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.) *Hegemonia às avessas*. Economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 257-258

⁶ LOWE, David. Idea to reality. A brief history of the National Endowment for Democracy, p. 8 Disponível em: <http://www.ned.org/about/history> (acesso às 10:37 de 12 de setembro de 2015)

⁷ SCOTT, James. WALTERS, Kelly. Supporting de Wave. Western political foundations and the promotion of a global democratic society. *Global Society*. V. 14, 2000, p 243-244.

⁸ O vídeo da palestra está disponível no Youtube, pela url: <https://www.youtube.com/watch?v=i7r6K5IjajA> (acessado em 16/11/2017 às 09:43)

potencialidade na direção de políticas públicas e de reformas estatais, vistas como fiadoras da “estabilidade” e do “desenvolvimento” pretendidos.

Para compreender melhor esse objeto, tornam-se pontos incontornáveis, em primeira aproximação, i) a análise de seus quadros políticos; ii) do conteúdo de sua produção, isto é, a tal democracia a ser “exportada”; e, paralelamente, iii) uma pesquisa sobre financiamento do projeto. Essas três perguntas de caráter inicial permitem a formulação de questões e hipóteses mais sofisticadas, indispensáveis para reflexões ulteriores. Enquanto faremos apontamentos sobre o primeiro e o último dos itens nesta seção, o segundo merecerá um desenvolvimento mais cuidadoso na segunda parte do texto.

Atuando na Plataforma Democrática figuram grandes empresários, políticos e profissionais das ciências humanas. No primeiro grupo, além do mencionado Jorge Gerdau, constam executivos de grupos como Votorantim, Cosan, Natura, Itaú, Ambev, dentre outros, alguns não coincidentemente grandes investidores na América Latina⁹. Entre os políticos estão principalmente Fernando Henrique Cardoso e outros filiados do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A última categoria listada é composta por gente como Demétrio Magnoli, Bernardo Sörj, Sérgio Fausto, o próprio FHC, enfim, adeptos de perspectivas favoráveis ao desenvolvimento capitalista, o que fica evidente nos produtos que, por intermédio da iniciativa, veiculam¹⁰.

A Plataforma Democrática, por conseguinte, constitui um destacamento extremamente móvel, que ocupa as organizações da América Latina, agindo por seu intermédio. É importante, nesse momento, frisar que entendemos as instituições associadas à Plataforma como aparelhos privados de hegemonia, tal qual conceituação de Gramsci. São, assim, elementos classistas da sociedade civil que organizam vontades coletivas, buscando generalização de projetos societários específicos, bem como concepções de realidade convenientes¹¹. Adotando tal perspectiva, a função da Plataforma Democrática ganha mais nitidez. Ela não teria o fito de *colonizar* as sociedades civis do subcontinente? Ora, em seus eventos, os intelectuais listados educam de acordo com os interesses representados pela Plataforma. Se os aparelhos privados de hegemonia podem formar disposições adequadas à dominação classista, ocupá-los e veicular, por meio deles, aquela ideologia seria utilizá-los em benefício dos representados pela iniciativa brasileira.

O que torna urgente responder que classe ou fração é essa. A participação de grandes empresários brasileiros com investimento na América Latina no projeto é um

⁹ Os grupos mencionados ocupam o ranking das 20 empresas brasileiras mais internacionalizadas pela América Latina desde pelo menos 2007, ano de criação da Plataforma Democrática. Ver: SPOSITO, Eliseu; SANTOS, Leandro. *O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

¹⁰ Tive o cuidado de não chamar o último grupo de “intelectuais”, preferindo, em vez disso, qualificação mais descritiva. Isso se deve à concepção de que todos os quadros expostos são intelectuais, não no sentido do senso comum, mas na ótica sugerida por Antônio Gramsci (2014), isto é, operadores e organizadores da “cultura”, organicamente vinculados a uma classe social.

¹¹ GRAMSCI, Antônio. *Op cit.* p. 244

forte indício. Alguns dos executivos que atuam diretamente na iniciativa são representantes de empresas financiadoras – os mais destacados, Itaú, Votorantim, o grupo Gerdau e a Natura, alguns dos quais detêm mais de 70% do seu capital investido na América Latina, em regiões sob atuação da Plataforma Democrática¹².

O projeto, porém, também conta com financiamento de capitais forâneos. A iniciativa recebe verbas e suporte operacional do *The Open Society Foundations*, do bilionário George Soros¹³. A história dessa organização é marcada por polêmicas, inclusive com denúncias de envolvimento na desestabilização de governos estrangeiros em nome da defesa da democracia¹⁴. Sua participação na Plataforma Democrática constitui um fio de ligação entre os interesses dos capitalistas domiciliados no Brasil com o imperialismo – sendo, portanto, mais um indício da relativa coordenação dos interesses desses agentes do capitalismo internacional.

Posto isso, pode-se sugerir que a Plataforma Democrática serve a capitalistas brasileiros, mas também à burguesia imperialista, ainda que aqui não se negue as possíveis tensões existentes entre as partes, as quais a Plataforma Democrática pode, inclusive, eventualmente ajudar a dirimir. Sugerimos, pois, que a iniciativa age na América Latina ao sabor dos interesses da classe que a anima, como espécie de embaixada transnacional. Seria um exemplo do que Virgínia Fontes, influenciada por René Dreifuss, qualificou de *frentes móveis de ação internacional*, isto é, organizações burguesas transnacionais de defesa da ordem do capital¹⁵ - com a particularidade de representar a ação relativamente autônoma de classes dominantes brasileiras, como indica a preocupação em debater a “liderança regional” do país.

Por outro lado, a busca pela estabilidade e a defesa da democracia devem ser compreendidas juntamente. Sem dúvidas, por meio da iniciativa, busca-se assegurar a estabilidade política e o ambiente social propício ao desenvolvimento do capitalismo na região, atributos reclamados por Jorge Gerdau na conferência que abriu este texto. Tal objetivo é alcançável por meio da formação de quadros para atuar nas estruturas estatais das nações hospedeiras daqueles investimentos, realizando, então, as reformas defendidas pela Plataforma Democrática. Atua-se, ainda, na sociedade civil, difundindo um senso comum adequado aos interesses de classe que animam a iniciativa. O Cavalo de Tróia da Plataforma Democrática, todavia, é a já anunciada defesa de um *modelo de democracia* adequado ao “desenvolvimento”, sendo essa também a sua particularidade.

Tal observação conduz à relação entre esse regime político e o capitalismo. Por suposto, assumimos que democracia é um regime historicamente determinado, portanto constituído pelas lutas de classes internas e externas. Distinguimo-nos,

¹² São os casos do Grupo Gerdau e da Natura. Ver: Fundação Dom Cabral, Ranking das Transnacionais Brasileiras 2010, p.10. Disponível em: [HTTP://www.fdc.org.br/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf](http://www.fdc.org.br/Documents/ranking_transnacionais_2010.pdf) (consulta em 27 de setembro de 2017, às 20:29)

¹³ RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2007, IFHC, 2007, p. 23.

¹⁴ Ver mais em: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *A segunda guerra fria*. Geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

¹⁵ FONTES, Virgínia. *Brasil e o capital-imperialismo*. Teoria e História. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010, p. 112.

assim, de analistas como Atílio Borón, para quem na maior parte da América Latina há oligarquias e plutocracias, mas não democracias¹⁶. Entendemos que a divergência interpretativa é desdobramento de uma questão de método. Borón, em seus estudos sobre a questão, confere primazia a uma ideia de democracia, cotejando os regimes políticos realmente existentes àquela a fim de descobrir se eles são ou não *democráticos*. A análise da realidade jamais o faz retornar ao conceito do qual partiu a investigação, preenchendo-o assim de historicidade - o que possivelmente o faria entender não apenas os regimes políticos latino-americanos em tela como democráticos, mas também a própria ideia de democracia de outra forma. Isso fica especialmente claro em *Aristóteles em Macondo* – obra no qual o pensador conjura o espectro de Aristóteles para um curioso “diálogo”.

Preferimos o primado da História. As democracias *de facto* na América Latina são, por conseguinte, as que se apresentam a nós *concretamente*. Diferem-se, portanto, das tantas ditaduras que marcam nossa história comum, constituindo-se em campos de lutas políticas – inclusive de classes – pautadas por regras bem determinadas, nos quais a coerção não supera em muito os graus de consenso, como tentou definir Gramsci¹⁷. Ainda assim, podem adquirir conteúdos políticos variados, expressando diferentes relações entre as classes de uma dada sociedade. Florestan Fernandes investigou esse caráter “enganoso”: a “democracia”, sob o mesmo nome, pode abrigar regimes de substâncias sociais diferentes¹⁸.

Por conseguinte, a democracia pode ser contrarrevolucionária quando conformada de modo a esterilizar reivindicações potencialmente transformadoras dos subalternos. Há diversos meios para se atingir o fim, do apassivamento da classe trabalhadora ao deslocamento do debate político para a arena das intrigas palacianas - a “pequena política”, nos termos em que a define Gramsci. Nesse sentido, efendemos que a forma democrática propagandeada pela Plataforma Democrática seja adequada à reprodução e a o desenvolvimento do capitalismo. Renato Lemos, em ensaio instigante, propõe que a contrarrevolução preventiva permanente seria um apanágio das classes dominantes brasileiras¹⁹. Se assim é, a iniciativa sob estudo buscaria educar burguesias latinoamericanas para essa forma de luta política, cuja arma da vez seria uma “democracia de instituições”.

¹⁶ BORON, Atílio. *Aristóteles em Macondo*. Reflexões sobre poder, democracia e revolução na América Latina. São Paulo: Pão e Rosas, 2011.

¹⁷ Ver mais em: GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Vol 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 60.

¹⁸ FERNANDES, Florestan. Revolução ou contrarrevolução? In: _____. *Brasil: em compasso de espera*. Pequenos escritos políticos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011, pp. 157-176

¹⁹ LEMOS, Renato. Contrarrevolução, ditadura e democracia no Brasil. In: SILVA, Carla Luciana; CALIL, Gilberto; DA SILVA, Márcio Antônio Both (orgs.). *Ditaduras e democracias*. Estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014). Porto Alegre: FCM Editora, 2014, p71-86.

“Uma democracia de instituições” e sua funcionalidade para o desenvolvimento do capital

Para estudar o modelo de democracia “para o desenvolvimento” defendido pela Plataforma Democrática, debruçamo-nos sobre um livro assinado por Fernando Henrique Cardoso e Alejandro Foxley – cujo objetivo é apresentar um panorama das discussões sobre a democracia e o desenvolvimento (capitalista) na América Latina. Editado em 2009 em parceria entre o Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) e a Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), *América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento*, sistematiza os debates sobre “*governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise*”²⁰. A obra reúne a contribuição de diversos intelectuais sobre o assunto, relacionando-os à questão dos regimes políticos na América Latina. Insere-se, ainda, no projeto *Plataforma Democrática*, saindo com o selo da iniciativa.

O trabalho gasta dois volumes para apresentar seu conteúdo. Devido ao espaço limitado, contudo, restringimos nossas atenções ao texto que abre o material, assinado pelos organizadores e intitulado “*Novos desafios da democracia e do desenvolvimento na América Latina*”. As linhas introdutórias à coletânea versam sobre a relação entre desenvolvimento e democracia, ou, mais precisamente, sobre um regime político *de tipo democrático* que funcionaria para promover o que é entendido no livro como “desenvolvimento”.²¹

No plano do regime político, a defesa é de uma “democracia de instituições”, isto é, uma forma de governo pautada no chamado “império da lei”. De inspiração claramente liberal, esse princípio é definido pelo tipo de governo

em que normas estabelecidas pelos parlamentos sejam efetivamente aplicadas pelo Executivo e garantidas pelos tribunais, e que predominem sobre os interesses, desejos, preferências e interpretações de indivíduos ou grupos de interesse – é um complemento essencial dos direitos, sem o qual a política se transforma em uma disputa predatória e interminável de grupos de pressão, na qual em última instância todos perdem²². CARDOSO e FOXLEY, 2009, p. 7).

²⁰ CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. *Novos desafios da democracia e do desenvolvimento na América Latina*. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. *América Latina. Desafios da democracia e do desenvolvimento*. São Paulo: Campus e Elsevier, 2009

²¹ A noção de desenvolvimento não é isenta. Há mesmo um debate sobre a questão, e no ramo do marxismo quem abriu caminhos para aprofundamentos teóricos na área foi Lukács, responsável por diferenciar o “desenvolvimento” em geral – isto é, da sociedade enquanto tal – do *desenvolvimento capitalista* – ou da sociabilidade capitalista. O desenvolvimento perseguido pela iniciativa é, assim, este último, que, no limite, pode inclusive significar o subdesenvolvimento em geral, na medida em que tendencialmente entrava a crescente socialização do fruto do trabalho humano. Ver em: LUKÁCS, György. *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979

²² CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. *Novos desafios da democracia e do desenvolvimento na América Latina*. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. *América Latina. Desafios da democracia e do desenvolvimento*. São Paulo: Campus e Elsevier, 2009, p. 7.

Jaz aqui o interesse em assegurar *previsibilidade* do ordenamento jurídico e das políticas públicas, deslocando ações “de governo” para o âmbito da “política de Estado” – características desejáveis para um ambiente de negócios florescente. Esse objetivo é entendido como ainda por realizar, muito por conta das “heranças históricas” da América Latina: o populismo e o autoritarismo “presentes” na “cultura política” da região.²³ Nesse sentido, defendem-se reformas das referências culturais circulantes pelo continente.

Assim, alguns objetivos menores são traçados pelos autores, a fim de se alcançar “o grande desafio da nova agenda”, que é “*transformar a democracia ainda enfraquecida que existe hoje na América Latina em uma democracia vigorosa, capaz de lidar com os novos e velhos desafios que se apresentam*”²⁴: “*Para que isso seja possível, é necessário ter um Estado politicamente legítimo, fiscalmente responsável e tecnicamente competente, que possa agir em cooperação e de forma complementar com as organizações e movimentos da sociedade civil e com o setor privado*”.²⁵

Um Estado “legítimo”, “fiscalmente responsável” e “tecnicamente competente” é mirado como solução para o problema da suposta debilidade democrática da região. Os autores discutem o que entendem por cada um desses princípios com mais vagar. Observemos mais de perto.

O primeiro dos pontos assinalados diz respeito à estabilidade política atingida por um governo aceito e por um Estado reconhecido como legítimo. Assim, antes da competência técnica e da “responsabilidade fiscal”, é necessário assegurar lideranças que tenham respaldo da população – para tanto, não apenas se deve difundir o respeito às hierarquias e à autoridade, como também as “regras do jogo” precisam ser respeitadas pelos representantes, incluso aí o que poderíamos chamar de *aparência republicana*. Os interesses privados, nesse sentido, acabariam sendo apresentados e construídos como demandas sociais – com o fito de evitar a percepção de que o governo (e o Estado) é dominado por uma das parcelas da sociedade – não por um desvio qualquer, mas pela própria natureza do Estado em uma sociedade de classes. A longa citação que segue é válida por sintetizar a avaliação dos autores.

É a legitimidade política do Estado que permite aos governantes tomar decisões que afetam a vida de milhões de pessoas, e que essas decisões sejam acatadas pela população. Essa legitimidade é ainda mais necessária considerando que as sociedades modernas não podem funcionar com base na democracia direta, que se expressa na praça pública e que facilmente degenera em populismo e demagogia, nem pela simples reunião dos interesses privados representados no mercado, que não produz os bens públicos de que se necessita. (...) Se o Estado não goza de necessária legitimidade, a execução das políticas públicas e o cumprimento das leis se conseguem com base na imposição vertical e na intimidação, gerando em contrapartida uma cultura da fraude e da ocultação. Na democracia, o elemento central que produz legitimidade é a percepção dos governados de

²³ Idem, p.8

²⁴ Idem.

²⁵ Idem.

que as autoridades do Estado são seus autênticos representantes. Se os processos eleitorais discriminam contra determinados setores da sociedade, ou regiões; se os procedimentos eleitorais são difíceis de entender; se os governantes e servidores públicos, em todos os níveis, agem em função de seus interesses privados, e não dos interesses de seus eleitores e das exigências do bem comum, o sistema político perde legitimidade²⁶.

O acima exposto é importante para o nosso argumento na medida em que, de acordo com o encadeamento lógico dos elementos apresentados no texto, o *regime político é visto como fiador* de outros atributos caros a sociedades que prezem pelo desenvolvimento capitalista – nomeadamente as medidas de “responsabilidade fiscal” e de “competência técnica”. A relação entre “bases políticas” e “alto crescimento” fica mais evidente, todavia, em outra passagem mais à frente no texto.

O crescimento também requer compromisso, credibilidade e capacidade de governo. As economias com alto crescimento, tipicamente, mostram sólidas bases políticas. A classe política dessas economias entendeu que o crescimento não é algo que aconteça sozinho, isto deve ser uma escolha de consenso, um objetivo central dos líderes e da sociedade. Nos países de alto crescimento, a classe política percebeu que um desenvolvimento bem-sucedido implica, fundamentalmente, objetivos e compromissos de longo prazo²⁷.

Temos pois, que, a fim de evitar “a execução das políticas públicas e o cumprimento das leis” com “base na imposição vertical e na intimidação”, criam-se consensos sociais sobre o regime político e o tipo de desenvolvimento perseguido. Não sem razão, enfim, temos em toda documentação a preocupação dos autores com a mudança do que seria a “*mentalidade política*” da região – na sua opinião, eivada de traços “*populistas*” e “*autoritários*”. No entanto, uma mera mudança de valores não é entendida como suficiente para assegurar o advento da tal “democracia de instituições”. Isso porque importa também a “qualidade institucional”, entendida aqui como “arranjos institucionais adequados” e a possibilidade de “*implementação de políticas públicas que possibilitaram o bom funcionamento da economia e a execução de políticas sociais efetivas*”²⁸.

A inclusão de variáveis que medem a “qualidade das instituições” aumenta notavelmente a capacidade explicativa dos modelos de crescimento. Assim, o consenso atual indica que as “instituições importam”, mais ainda, “as instituições importam muito”. A implicação central é que as boas instituições desempenham um papel mais importante que as boas políticas econômicas para induzir o crescimento²⁹.

Em argumento circular, entende-se como instituições de “boa qualidade” aquelas capazes de impulsionar o desenvolvimento. Este, porém, nem sempre deve

²⁶ Idem, p. 8-9

²⁷ Idem, p. 14

²⁸ Idem, p. 7

²⁹ Idem, p. 15

ser perseguido diretamente. Em outras palavras, há argumentos favoráveis a esforços de distribuição de renda por parte do governo – justificados pela tese da estabilidade política daí advinda. Defende-se, pois, que

uma economia mais equitativa é mais estável do ponto de vista político e social, o que gera menores conflitos e criminalidade e, sob circunstâncias adequadas, maior crescimento. É possível vislumbrar futuros compartilhados e ter horizontes de longo prazo. Isso justifica a existência de políticas específicas orientadas para a redução da pobreza e da desigualdade, sem esperar que essa redução ocorra somente como consequência do crescimento econômico³⁰.

Tendo o governo a função última de assegurar o desenvolvimento e a estabilidade, a política social deve estar presente na sua agenda, já que a mesma é entendida aqui como um fator de dinamicidade econômica na medida em que contribui para a pacificação política e social. A assistência aos “cidadãos mais fragilizados” pela concorrência do mercado, nos países da América Latina, esbarra em gargalos de arrecadação, frutos da taxaçaõ regressiva que caracteriza os países do continente. Nas palavras do documento,

as finanças públicas da região se caracterizam por baixa carga tributária, fortemente enviesada para a tributação indireta. Isso limita a progressão do financiamento fiscal e torna as finanças públicas mais sensíveis ao ciclo econômico. A maior fragilidade da tributação direta na região é produto de estreitas bases tributárias, múltiplas isenções e deduções, alta informalidade econômica e uma fraca capacidade de fiscalização. Ademais, em muitos países há grande volume de recursos naturais como fonte de financiamento fiscal. Apesar desses fatores, os países da América Latina conseguiram alguns avanços importantes em matéria de finanças públicas nos últimos anos. (...) Esse aumento permitiu reduzir drasticamente os desequilíbrios fiscais e aumentar o gasto social em cerca de 2,5% do PIB. Não obstante, à luz das necessidades sociais da região, essas conquistas parecem ainda insuficientes. Cabe assinalar que a carga tributária menor e seu viés para os impostos indiretos não geraram um impacto positivo para um maior crescimento econômico nem maior equidade³¹.

Cardoso e Foxley indicam a reforma tributária, com taxaçaõ direta sobre rendas privadas, como meio de combater o problema, especialmente nos países em que “*a pressão fiscal é reduzida em relação ao seu produto*”, onde “setores mais ricos e politicamente mais influentes tiveram de proteger seus interesses”³². Esse esforço, entretanto, é reconhecido como penoso, sobretudo pelo grau de organização política dos “setores privilegiados”. Assim, aventa-se a possibilidade – aparentemente mais factível - do aumento do produto, derivado da especialização produtiva, e a uma “gestão” mais “eficiente” da assistência social. No primeiro caso,

³⁰ Idem.

³¹ Idem, p. 16.

³² Idem, p. 18-19

defende-se não apenas o “aproveitamento” das “vantagens naturais” típicas da região, como também o “*desenvolvimento de atividades econômicas modernas*”, como o agronegócio – curiosamente atividade de alguns dos patrocinadores da Plataforma Democrática e do IFHC, como a Cosan, acima listada.

É óbvio que os países que dispõem de recursos naturais devem aproveitar as vantagens que eles proporcionam, sobretudo em um contexto internacional de crescente demanda por energia, produtos minerais e alimentos. Por outro lado, mesmo nas melhores condições, a riqueza gerada pelas *commodities* fica concentrada em poucas mãos e está sujeita às grandes oscilações dos ciclos econômicos. A alternativa à concentração da economia nas *commodities* não é simplesmente a indústria, como se argumentava no passado, mas o desenvolvimento de atividades econômicas modernas, intensivas de conhecimento e tecnologia, que incluem o agronegócio o processamento e agregação de valor às matérias-primas, a produção manufatureira e os serviços de todos os tipos para mercados nacionais e internacionais³³.

Já as políticas sociais merecem reflexão mais detida, com inclusive um panorama do que já foi tentado na região. Na visão dos autores, assim, à escassez de recursos para a área, os governos latino-americanos responderam de diferentes formas, com distintos graus de sucesso, mas sempre com limitações que estrangularam a efetividade política da iniciativa.

A primeira dessas respostas é, sem dúvida, a focalização. Em segundo lugar, as limitações na disponibilidade de fundos gerais podem desequilibrar a alocação de recursos a favor dos programas com fontes próprias de financiamento. (...) Um terceiro tipo de respostas focou-se em privilegiar a quantidade ou cobertura sobre a qualidade. Isso levou a oferecer soluções educativas ou habitacionais que não resultaram atraentes para os setores médios, os quais optaram por recorrer à oferta privada, estimulando com isso, em muitos países, o desenvolvimento de verdadeiros sistemas paralelos de prestações de serviços sociais, enfraquecendo assim a legitimidade e o financiamento dos programas públicos. O quarto tipo de respostas foi recorrer ao setor privado como fornecedor de serviços sociais. Por último, um tipo de resposta usual às limitações de recursos é a mudança frequente de prioridades. Esses cinco tipos de respostas envolvem altos custos de transação, vieses de seleção e distorções nos sistemas de incentivos que tendem a enfraquecer a própria base de sustentação da política social e a disposição de segmentos importantes da população de colaborar em sua condução³⁴.

Sobre políticas sociais, os autores ressaltam seus aspectos positivos, sobretudo se aplicadas com eficiência de gestão – o que significa um atendimento personalizado, expressão, portanto, de uma cultura individualista que se impõe como maneira ótima de conceber a sociedade. Assim, em vez de sistemas “massificados”,

³³ Idem, p. 13-14

³⁴ Idem, p. 19

predominantes à época da redação do texto, melhor seria expandir para o continente a “experiência chilena”.

Exceto no caso do Chile, com o programa Punte/Chile Solidário, falta a esses programas intersetorialidade, que é a capacidade de juntar, para cada pessoa os recursos de proteção e serviço social de que ela necessita para que possa efetivamente superar sua condição de pobreza e marginalidade social em que tantos vivem. O exemplo do Chile mostra que é possível ter políticas mais integradas, que combinem a distribuição de recursos com um trabalho individualizado junto a cada pessoa ou família em necessidade, e de articulação com os diferentes serviços que podem estar disponíveis para seu uso. A conclusão é que, se os programas de transferência de recursos pretendem ser mais que um recurso político e eleitoral de curto prazo, e chegaram para ficar, precisam ser modificados na direção da experiência chilena; por outro lado, isso é muito mais caro e complexo que os sistemas massificados de transferências automáticas ou quase automáticas de recursos que hoje predominam³⁵.

O Chile não tem um fundo público reservado para a previdência social desde o início dos anos 1980. Em vez disso, cada trabalhador faz sua poupança, depositada em uma conta individual cuja administração fica a cargo de empresas privadas – que transformam os fundos em capital, reinvestindo-os preferencialmente no dito “mercado financeiro”. O valor extraído durante a operação é repartido, cabendo uma parte do butim ao candidato à aposentadoria e outra à burguesia gestora. Inspirados nessa experiência, os autores, então, encaminham como sugestão para a pauta das políticas sociais a generalização, pela América Latina, de “sistemas de poupança individual”. Assim, o cidadão arcaria com os custos do próprio atendimento em casos de desassistência, por meio de poupanças a serem operadas como fundos de investimento por “instituições financeiras do setor privado”.³⁶

A justificativa imediata é a redução “*dos custos crescentes dos sistemas tradicionais de seguro-desemprego e de pensões de repartição*”, mas, como efeito colateral, temos a individualização do processo de proteção social, com diversas consequências. Aqui, a reflexão de Sara Granemann sobre os fundos de pensão e a “metamorfose do salário em capital” pode ser elucidativa³⁷. De acordo com a autora, em casos de “pactos” capital-trabalho como esses, há vantagens econômicas e ideológicas para o capitalismo. No primeiro caso, disponibiliza-se “*aos grandes capitais a captura de montantes generosos de recursos monetários renovados e ampliados todos os meses, para eventual devolução num largo prazo, com custos muito baixos para a burguesia*”.³⁸

³⁵ Idem, p. 23

³⁶ Idem, p. 23

³⁷ GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: GRANEMANN, Sara; SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete (org.). *Financeirização, fundo público e política social*. Rio de Janeiro: Cortez, 2012, p. 243-260

³⁸ Idem, p. 246

No segundo, difunde-se que a “forma política” da previdência social tem “menos solidez e confiabilidade” para as aposentadorias do que a “*forma previdência como investimento financeiro e do mercado de capitais*”. Ideologicamente, uma consequência disso é o espraiamento, entre trabalhadores, da crença de que “a solidariedade intraclasse está em crise”³⁹. Por conseguinte, a política social perde um de seus fundamentos históricos, qual seja o de aliança de trabalhadores, para se tornar tanto um mecanismo de reprodução *econômica* do capital quanto responsabilidade individual, o que por fim contribui para a individualização crescente da vida social.

O desdobramento na área da saúde é o fim do atendimento público e gratuito.

As políticas de saúde requerem ações do setor público que são intransferíveis, como o controle de epidemias e as atividades preventivas em geral, e combinações entre o setor público e o setor privado para garantir que todas as pessoas tenham acesso aos serviços de que necessitem. (...) Os serviços de saúde devem atender cada um segundo suas necessidades, om base no risco epidemiológico e nas condições socioeconômicas e demográficas. Além disso, embora a saúde seja um valor sem preço, a saúde tem um custo. O universalismo de acesso à saúde não deve ser considerado um meio, mas um fim, aceitando que o custo da saúde poderia ser financiado por aqueles com capacidade de pagamento, a fim de que se garantam mais recursos para que o Estado atenda às necessidades daqueles sem capacidade de pagamento, os quais se beneficiariam do subsídio estatal, por meio do fornecimento público direto de serviços, da transferência de recursos, ou da garantia para que as famílias comprem os serviços no mercado⁴⁰.

O caso da política social mereceu aqui maior atenção por ser exemplar da conjunção de duas preocupações, a saber, a estabilidade política e o desenvolvimento da sociabilidade burguesa. No primeiro caso, as consequências ideológicas da medida desarticulam a classe trabalhadora enquanto classe – no processo de individualização progressivo que mina a capacidade de mobilização solidária; no segundo, as poupanças individuais dos futuros pensionistas constituem massa de recursos disponíveis para capitalização pelo mercado financeiro – o que anima o ciclo reprodutivo do capital.

Considerações finais

Com o que foi dito até aqui, pode-se identificar a Plataforma Democrática a uma ofensiva de frações de classes dominantes brasileiras, postulantes a dirigentes na América Latina. Com efeito, por meio da iniciativa, essa burguesia se articula com suas congêneres latino-americanas e seus representantes, integrantes das instituições associadas à iniciativa sob análise. Ao trocar experiências sociais e tecnologia democrática pelos nós de sua articulação, o projeto difunde paralelamente o senso comum que interessa à burguesia brasileira transnacionalizada. Por tal intercâmbio

³⁹ Idem.

⁴⁰ CARDOSO, & FOXLEY, *op cit.* p. 24

se dar inclusive em aparelhos privados de hegemonia, utilizam-se as “casamatas” dos Estados vizinhos para defender interesses materiais. Claro que o produto final da relação não é necessariamente o desejado, sendo antes o resultado das lutas intra e extraclasses, e que, no objeto aqui exposto, são exprimidas por embates entre os partícipes dos eventos da Plataforma. Contudo, a presença de representantes do capitalismo brasileiro nesses espaços deve ser considerada como indício de seu avanço na América Latina.

Por outro lado, a crescente participação, no bojo da iniciativa, da burguesia imperialista – identificável como a aproximação da *The Open Society Foundations* e a tradução do *Journey of Democracy* - indica a concertação de interesses entre a classes dominantes brasileiras com suas congêneres internacionais. Estaríamos, então, de frente a mais um caso de coordenação dessas frações de classe – o que não passaria, enfim, de mais um capítulo na longa história da relação entre as partes, ainda que em novas vestes - agora democratizantes.

Artigo recebido em 31.3.2018

Aprovado em 17.5.2018