

REFORMISMO DEMOCRÁTICO EM TEMPOS DE CRISE*

MARIA HERMÍNIA TAVARES DE ALMEIDA

A discussão sobre as possibilidades de políticas reformistas de tipo social-democrático no Brasil enfrenta um paradoxo. Há muitos reformistas para nenhuma reforma.

Existe na sociedade brasileira um anseio generalizado por reformas que combinem a consolidação e a ampliação da democracia com a melhoria dos níveis de bem-estar social.¹ Por outro lado, nunca foram tantos os social-democratas e reformistas declarados, entre os componentes das elites políticas. Pelo menos quatro partidos proclamam seu compromisso com alguma modalidade de socialismo democrático. São eles o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o pequeno Partido Socialista Brasileiro (PSB). Somados, eles obtiveram

* Texto preparado para o Seminário Democracia e Reforma, FLACSO, Santiago, março de 1990.

¹ Neste sentido, as eleições presidenciais de 1989 foram reveladoras. Elas deram lugar a uma competição peculiar, marcada pela ausência de situacionistas. Todos os contendores se autodefiniam como oposição ao governo federal. Ademais, todos faziam da denúncia das injustiças sociais e das promessas de combatê-las a coluna mestra de suas plataformas de campanha. No mesmo plano do combate à corrupção política e aos desperdícios e desmandos da administração pública. Reforma social e reforma do Estado foram temas dominantes dos discursos e apelos publicitários de todos os candidatos.

43,37% dos votos no primeiro turno das eleições presidenciais de 1989 e controlam cerca de 24% das cadeiras da Câmara Federal e 27% do Senado, preenchidas nas eleições de 1986.² Entretanto, até agora, aspirações generalizadas, proclamações partidárias e inclinações individuais não foram suficientes para gerar políticas eficazes de reforma e para construir coalizações reformistas capazes de viabilizá-las e dar-lhes suporte.

Este texto confessadamente especulativo procura discutir as dificuldades para definir essa equação. A referência empírica é o Brasil, sociedade sobre a qual posso especular com algum conhecimento de causa. Mas, como o país é bem menos idiossincrático e original do que costumam pensar seus habitantes, muito do que sobre ele se diz pode ter valor para outros. Especialmente se forem aproximados pela geografia ou pelo destino comum de nações pobres, economicamente periféricas e politicamente instáveis.

As condições presentes na sociedade brasileira parecem criar espaços para o desenho de alternativas de reforma democrática e social e, ao mesmo tempo, parecem dificultar sua materialização em iniciativas políticas concretas. Em parte, a dificuldade das condições sócio-econômicas muito adversas, em meio às quais a jovem democracia brasileira deve operar. Elas tornam extremamente problemática a consolidação das instituições e práticas democráticas e quase impossível qualquer esforço consistente de reformismo social.

Mas os obstáculos vêm, também, dos dilemas enfrentados pelos partidos e grupos que pleiteiam filiação à grande corrente do reformismo social e democrático. Alguns desses dilemas são especificamente brasileiros e resultam de certas políticas que proclamam a necessidade da reforma social sob a democracia. Outros são mais gerais e podem ser detectados em muitos pontos da vasta diversidade latino-americana. Resultam das dificuldades de formular alternativas reformistas razoáveis de políticas de governo e de encontrar bases sociais estáveis de sustentação – especialmente no momento em que o reformismo democrático está redefinindo sua identidade, mesmo nos países desenvolvidos, onde possui sólida e antiga implantação.

²A porcentagem dos votos no primeiro turno inclui os dois Partidos Comunistas – PCB e PC do B. Eles não foram computados, porém, nas porcentagens de cadeiras nas duas casas do Parlamento. Na verdade, os PCs não se filiam à social-democracia e praticam variantes próprias de reformismo.

Vejamos por partes.

CRISE ECONÔMICA E DEMOCRATIZAÇÃO: OS DILEMAS DA CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM ESTÁVEL

Nos anos oitenta, assistimos a uma vigorosa e promissora onda de democratização, que praticamente varreu o autoritarismo do Continente. Essa foi, também, a década em que a região se viu sacudida pela pior crise econômica desde 1930.

O Brasil não fugiu a esse destino contraditório. Chegou à democracia depois de uma longuíssima transição e de muita negociação entre, de um lado, os dois últimos governos autoritários e seus aliados e, de outro, as forças oposicionistas. Durante toda a década, o país conviveu com o desarranjo econômico, manifesto no ritmo lento e descontínuo de crescimento, na pressão inflacionária constante e sempre à beira do descontrole e na paulatina e inexorável exaustão das instituições e mecanismos de política econômica à disposição do governo.³

A ameaça recorrente da escalada dos preços e a impossibilidade de debelá-la definitivamente aprisionaram o governo a políticas de curtíssimo prazo. Especialmente, depois da transferência de poder dos militares para os civis, em 1985, a política governamental transformou-se, de forma crescentemente exclusiva, em administração cotidiana da inflação, sem outros horizontes e sem projeto de futuro. Essa política deixou muito pouco espaço para a discussão séria de reformas de escopo mais amplo e, menos ainda, para o ensaio de políticas reformistas, ainda que fosse bastante generalizada a percepção da pesada herança social acumulada no período autoritário e da crise das instituições e programas de política social.⁴

³ Entre 1980 e 1989, a evolução dos preços ao consumidor, medida de dezembro a dezembro, foi a seguinte: 1980, 95,3%; 1981, 91,21%; 1982, 97,9%; 1983, 179,2%; 1984, 203,3%; 1985, 228%; 1986, 58,4%; 1987, 365,9%; 1988, 979,8%; 1989, 1476,1%. No mesmo período, a inversão fixa bruta como porcentagem do PIB passou de 22,9%, em 1980 para 17,7% em 1989. Entre 1981 a 1989 o PIB por habitante teve um crescimento médio negativo de -0,4% (CEPAL., 1990: 12.20.30).

⁴ Bielchowski & Silveira (1986:61-86), fazendo um balanço do debate entre economistas, no início da Nova República, chamam a atenção para o abandono das discussões em torno do "padrão de desenvolvimento", que dominara o

Entretanto, a redução do espaço para políticas reformistas não constitui a única consequência da crise inflacionária que atormenta o Brasil e alguns de seus vizinhos. Esse tipo de crise parece dificultar, de muitas maneiras, a consolidação de instituições democráticas.

Em primeiro lugar, situações de crise econômica profunda ajudam a fortalecer tendências à centralização das decisões na Presidência da República, em detrimento das prerrogativas do Parlamento e das negociações interpartidárias que a política parlamentar requer e propicia.

Tratando da Argentina, Torre (1988, 1988a) chama a atenção para a existência de demandas contrastantes colocadas pela “ideologia da transição democrática e pela lógica da emergência econômica”. A primeira teria desenhado um cenário onde a prática da negociação – e, mesmo, do pacto – seria a chave do êxito dos processos de consolidação da democracia. A segunda tornaria inevitável – e, até, desejável a “intervenção de um agente que coordene rápida e imperativamente a resposta à crise”. Nas condições vigentes em sociedades recém-saídas do autoritarismo, esse ator só pode ser o Executivo. (Torre, 1988a: 5).

Todavia, o dilema não opõe apenas a “ideologia” da transição aos imperativos práticos do enfrentamento a curto prazo da crise, como parece supor Torre. A concentração da capacidade de mando no Executivo, em democracias nascentes, entorpece *de fato* a construção das instituições democráticas. Ela dificulta a afirmação da autonomia do Parlamento, cria obstáculos à consolidação dos sistemas partidários, favorece práticas espúrias de barganha entre parlamentares e a Presidência, impede a discussão acerca dos mecanismos de controle democrático sobre o governo. Quando não atropela, pura e simplesmente, dispositivos constitucionais recém-estabelecidos.⁵

Em segundo lugar, as formas de produzir políticas de governo para lidar com o descontrole inflacionário guardam grande semelhança com o estilo de decisão dos governos autori-

período de crítica à gestão econômica dos governos militares. Eles mostram uma discussão concentrada nas questões de curto prazo que pareciam inviabilizar a retomada do crescimento econômico: inflação, déficit público, dívida externa.

⁵A inconstitucionalidade de muitas das medidas de política econômica estabelecidas pelo Plano Brasil Novo, do governo Collor de Mello, constituiu um dos temas centrais do debate político brasileiro, nos primeiros meses do novo governo.

tários, independentemente das inclinações ideológicas e dos compromissos políticos de seus autores. No Brasil, como na Argentina, as políticas de *choque antiinflacionário* foram resultado de decretos governamentais, concebidos e elaborados no segredo dos gabinetes, por pequenas equipes de técnicos, sem consultas ao Parlamento, a lideranças partidárias ou setoriais. O debate público, a negociação partidária e as tentativas de pacto social, quando existiram, foram posteriores à decretação das medidas, e tiveram importância secundária e adjetiva.

As razões da continuidade de estilo com o passado autoritário, manifesta nos diversos planos antiinflacionários brasileiros e argentinos, têm sido objeto de muita controvérsia. Torre tende a atribuí-la à própria natureza das políticas de choque “cuja eficácia reside na súbita modificação das expectativas e esta, por seu turno, é lograda pela surpresa dos fatos consumados: não se discute desvalorização da moeda ou congelamento de preços e salários à luz do dia” (1988a:6). Outros autores preferem explicá-la pela permanência de formas tecnocrático-autoritárias de produzir políticas, associadas a culturas profissionais, à relação dos técnicos com os partidos e à sua posição nos sistemas de decisão, que não se alteraram com a passagem do autoritarismo à democracia (Sola, 1989). Ou, ainda, a traços mais permanentes de uma cultura política autoritária e de uma forma, também autoritária, de conceber a competição política como jogo de soma zero, que tampouco se modificam, a liquidação do regime militar (O'Donnell, 1989). Todavia, qualquer que seja a explicação – ou justificativa –, o fato é que o combate à crise inflacionária mediante políticas de choque tem contribuído para a reiteração de estilos autoritários de *policy making*, impraticáveis em regimes democráticos mais institucionalizados.

Em terceiro lugar, a preeminência do poder Executivo, sob regime presidencialista, contribui para reforçar os traços caudilhescos ou populistas que os presidentes da República tendem a assumir, com muita frequência, na América Latina. Ainda uma vez, observa Torre (1988a:5): “Nos marcos da transição... a demanda por governo, gerada por uma situação que todos percebem como aceleradamente fora de controle, tem por destinatário a figura da autoridade presidencial: o que, ademais, potencia uma constante dos momentos de crise: a tendência à valorização da personalidade dos líderes de governo e a gestação de formas de democracia plebiscitária.”

A desorganização da vida cotidiana provocada pela inflação e os sucessivos fracassos das tentativas de estabilização parecem ter ajudado a aumentar as expectativas da população de intervenções providenciais. Esta tendência varia na razão inversa da importância dos partidos na definição das identidades políticas e escolhas eleitorais. Com efeito, as pesquisas eleitorais realizadas no Brasil, a partir de 1982, mostram uma tendência à queda nas porcentagens de identificação partidária, concomitante a um aumento da valorização das qualidades pessoais excepcionais como característica mais apreciada nos candidatos a postos executivos.⁶ Na mesma direção, Carvalho (1989) mostrou que a disputa presidencial no Brasil revelou o predomínio das paixões sobre os interesses; e dos candidatos, cujas figuras públicas eram capazes de apelar ao imaginário coletivo, sobre aqueles que construíram suas campanhas assentados nas definições ideológicas ou programáticas.⁷

Finalmente, o fracasso dos planos de estabilidade arrasta consigo a autoridade governamental, que não é percebida como encarnação das instituições republicanas, mas como atributo pessoal do chefe de governo.

Nessas circunstâncias, as forças políticas atuantes, alijadas da negociação sobre as políticas de choque, tratam de demarcar distância frente ao governo. Apostam mesmo em que o desgaste da equipe governante lhes abra oportunidades eleitorais apreciáveis. Instala-se, desta forma, uma crise peculiar de governa-

⁶Devo essa observação a Jacques Besen, que analisou os dados dos *surveys* eleitorais realizados pelo IDESP. Ela é confirmada pelos dados de *survey* realizado recentemente pelo Instituto de Pesquisa de Pernambuco, sob a coordenação de A. Lavareda, em nove estados da região Nordeste do Brasil. Eles revelam que 65,2% dos eleitores entrevistados declaram que os partidos não contam com sua confiança, nem influem na sua decisão de voto. Na hora da escolha, aqueles eleitores levam em conta, principalmente, atributos individuais dos candidatos: honestidade (83,7%); firmeza, segurança e decisão (71,4%), independência e idéias próprias (66,7%). Cf. Lins (1990:16).

⁷"Passado o momento utópico da campanha pelas diretas e o momento racional da elaboração da Constituição, chegamos ao tempo da decepção e do desencanto com a nova República. Para alguns este é o tempo de cinismo. Para muitos, de tensão, de apreensão, de receio do futuro. Para quase todos é tempo de frustração, é tempo de cólera.

"Em tempo de cólera, de paixões, se não desaparecem os interesses, eles recuam ou se disfarçam sob a capa de elementos mais profundos do imaginário individual e coletivo. Descerram-se as cortinas do mundo dos sonhos, dos desejos, dos medos. Este mundo extravasa os limites do cálculo instrumental que é suposto para o bom funcionamento do mecanismo ideológico-partidário que formalmente rege as eleições" (Carvalho, 1989: 4).

bilidade. Ela não resulta da sobrecarga de demandas da sociedade sobre o Estado. Advém da paralisia do sistema de decisões e da falta de capacidade de governar, resultante da dissolução da autoridade presidencial e do isolamento político do Executivo. As trajetórias convergentes dos governos Sarney e Alfonsín ilustram esse processo de maneira patética.

Em suma, consolidar instituições e práticas democráticas em terreno minado pela desordem inflacionária nada tem de trivial. Entre o personalismo populista e o desgoverno, entre a prepotência tecnocrática e a ausência de comando político, entre a presidência centralizadora e a oposição irresponsável, a democracia não se fortalece. Mesmo quando as eleições são livres, a participação irrestrita, a competição ampla e seus resultados incertos – como manda o figurino.

Existe um desajuste real entre as expectativas democráticas geradas durante a crise do autoritarismo – o que Torre denominou “ideologia da transição democrática” – e as condições concretas recortadas pela crise econômica. Não só no Brasil e na Argentina, mas em muitos outros países do Continente. A discussão sobre políticas plausíveis de reforma está forçada a partir do reconhecimento desse desencontro. Até para tirar outras consequências, não consideradas na análise de Torre.

Talvez, um dos caminhos possíveis para o reformismo democrático seja o da busca de instituições capazes de assegurar que a recuperação da capacidade de ação governamental, necessária para superar o descontrole dos preços, a desorganização econômica e a lentidão do crescimento, não se faça às expensas do funcionamento do sistema democrático. Mas, ao contrário, o robusteça. Nesse sentido, convém revisar a “ideologia da transição democrática”, em três outras dimensões interrelacionadas e, em geral, pouco discutidas pelos analistas latino-americanos. Todas referem-se à problemática propriamente institucional e à sua relevância para a consolidação do sistema democrático.

Uma das grandes mudanças político-ideológicas ocorridas na América Latina sob as experiências autoritárias das últimas duas décadas foi a revalorização da democracia como forma de organização política da sociedade e como valor fundamental da convivência social civilizada. Ela correspondeu ao declínio das utopias revolucionárias – socialistas ou nacional populares – e ao crescente prestígio do reformismo de diversos matizes.

Entretanto, o debate sobre as formas institucionais e as regras de ordenação do jogo democrático foi apenas aflorado e nunca levado às últimas conseqüências. A discussão parece ter ficado aprisionada à oposição excessivamente marcada entre democracia participativa e democracia representativa. Ou a variações sobre o mesmo tema (centralização *versus* descentralização, por exemplo) de inegável relevância, mas que deixam à margem questões institucionais importantes. Entre elas cabe destacar as que se referem a formas alternativas do governo (presidencialismo x parlamentarismo), a sistema eleitorais (representação proporcional x representação distrital, fórmulas de transformação de votos em cadeiras parlamentares), a regras de estruturação dos sistemas partidários (limites à formação de partidos, normas de disciplina partidária, formas de financiamento, maneiras de composição das listas de candidatos) etc.⁸ Neste terreno, o pensamento reformista democrático parece ter tomado como “naturais” e imutáveis regras, procedimentos e instituições existentes no período pré-autoritário ou criadas no próprio período de transição. Sem se perguntar sobre seus efeitos para o funcionamento da democracia em tempos de crise.

Àquele elenco de temas referidos aos alicerces institucionais da ordem democrática, somam-se outros de igual importância. Eles dizem respeito à problemática, mais universal, do controle democrático sobre um Estado que, em virtude das transformações da economia capitalista, tornou-se *urbi et orbi*, ativo, regulador e economicamente poderoso. Aqui também a construção institucional ganha importância.⁹

⁸Sobre esses temas existem alguns escritos importantes, ainda que solitários. J.A. Valenzuela e B. Lamounier têm discutido a alternativa parlamentarista, respectivamente para o Chile e Brasil. Em Nohlen (1988) encontra-se uma interessante discussão sobre os sistemas eleitorais. Lamounier (1990) e Mainwaring (1989) mostraram os efeitos perversos da legislação partidária brasileira sobre a institucionalização do sistema de partidos.

⁹Shonfield (1969: 385-427) em trabalho, hoje clássico, enfatiza a importância da inovação política, da criação de novas técnicas políticas para assegurar o controle efetivo do poder governamental ampliado. Na sua opinião essa construção institucional deve ser de molde a assegurar três salvaguardas políticas. É preciso tornar visível e audível a atuação do governo em novos âmbitos. É preciso assegurar a capacidade de controle do Legislativo, por meio de sua modernização e capacitação técnica. É preciso tornar mais explícita e aberta a relação necessária entre autoridades públicas e interesses privados. O autor apresenta também interessante discussão de algumas soluções institucionais experimentadas em países europeus.

De outra parte, o reformismo democrático ou, mais genericamente, as forças de oposição à autocracia no Brasil e alhures parecem ter atuado na suposição de que as características concretas de instituições e mecanismos de governo eram neutras do ponto de vista da execução eficaz das políticas. Por esta razão, tenderam a reduzir o problema da formulação de políticas públicas adequadas à formação de equipes de governo competentes e comprometidas com orientações "progressistas". As experiências pós-autoritárias, especialmente de políticas "heterodoxas" de combate a inflação, mostraram quanto havia de simplismo naquela visão.

Na verdade, as estruturas estatais não são neutras nem indistintamente eficazes na implementação de qualquer tipo de políticas. Um sistema estatal de regulação de preços assentado no arbitramento da negociação entre oligopólios é totalmente incapaz de controlar e garantir o congelamento de todos os preços. E assim por diante. O problema da relação entre a estrutura estatal e a produção de política não foi ainda tematizado e pode proporcionar uma rica agenda de pesquisas acadêmicas e de propostas de reformas institucionais destinadas a acrescentar capacidade de governo em bases democráticas.¹⁰

Finalmente, as políticas antiinflacionárias de choque operaram, de fato, com um suposto implícito que os analistas preocupados com a reforma democrática parecem aceitar sem muita discussão. Elas partem de premissa correta de que a estabilização dos preços e a recuperação da capacidade governamental de fazer política econômica são condições necessárias de estabilidade democrática. Mas assumem que, em conseqüência, as políticas de estabilização têm precedência sobre os esforços de construção de instituições democráticas estáveis. E isto é muito discutível, para dizer o menos.

Na verdade, as experiências históricas de construção dos sistemas democráticos mostram muitos casos em que instituições importantes foram criadas nos momentos de crise, de certa forma *embutidas nas alternativas de política adotadas*. No mundo capitalista democrático, os anos 30 foram um período particu-

¹⁰Neste particular, as sugestões teóricas e analíticas de Skocpol e do grupo de cientistas sociais norte-americanos que se propõem a "bringing the state back in" são valiosas e abrem todo um terreno de indagações de muita relevância para os cientistas sociais latino-americanos. Ver especialmente, P. Evans, D. Rueschemeyer & Skocpol (1985).

larmente fértil de criação institucional. As experiências social-democráticas de pacto social nos países escandinavos são apenas um exemplo desse processo de inovações.¹¹

Uma análise mais sensível às dimensões institucionais da construção da democracia, atenta às limitações dos contextos de crise, mas também às potencialidades de inovação que eles encerram, pode ser um caminho intelectualmente frutífero e relevante à discussão da atuação possível para o reformismo democrático. Essa ênfase não implica afirmar a primazia das questões institucionais na discussão sobre a viabilidade da democracia em países atrasados. Mas supõe o reconhecimento de sua importância específica.

QUAL ESTADO DE BEM-ESTAR? DILEMAS DE CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM MAIS JUSTA

A despeito das dificuldades imediatas, criadas pela crise inflacionária, a discussão sobre as alternativas abertas para o reformismo democrático não pode evitar a questão das políticas visando a maior equidade social. Mesmo que sua efetivação não se viabilize no curto prazo e suponha um horizonte temporal mais dilatado. Ou ainda que os níveis de bem-estar possíveis jamais possam se comparar aos alcançados pelas sociedades capitalistas prósperas.

Na verdade, a própria sorte do reformismo, ao sul do Equador, depende de sua capacidade de formular e tornar viáveis alternativas de reforma que compatibilizem a existência de uma organização econômica eficiente com níveis aceitáveis de bem-estar social para o conjunto da população.

Nos termos atuais trata-se de saber se há alternativas social-reformistas às políticas conservadoras, de inspiração neoliberal, em nossos países. Também neste terreno o desafio é bem mais complexo do que supõe a "ideologia da transição democrática" dominante entre as oposições brasileiras.

Com efeito, ela partia da constatação da enorme disparidade entre os êxitos econômicos de um processo acelerado de

¹¹Uma interessante discussão sobre a concertação social como processo de criação institucional é feita por Lange (1988).

crescimento e de diversificação produtiva e um quadro social de marcadas disparidades e níveis gerais de bem-estar assustadoramente baixos. Corretamente, localizava as raízes dessa defasagem na combinação perversa entre políticas econômicas concentradoras de riqueza e políticas sociais fragmentadas, distorcidas e ineficazes. De forma igualmente acertada, via no autoritarismo a matriz desse arranjo que beneficiava minorias em detrimento das grandes massas da população.

Em conseqüência, a redemocratização criaria as condições para a alteração desse quadro. Viabilizaria o crescimento econômico com redistribuição e a reforma das políticas sociais. Nos dois campos, não se cogitava de mudanças radicais, mas de reformas que supunham a permanência de um estilo de crescimento, assegurado por formas bem definidas de regulação estatal e por um papel preeminente do setor público na produção de bens e serviços. Em última instância, a "ideologia da transição democrática" no Brasil apostava na viabilidade de um desenvolvimentismo de feição humana. Ou seja, apostava no mesmo estilo de desenvolvimento com mais redistribuição da renda, por via da expansão do emprego e da elevação dos salários reais e ainda por meio da melhoria e extensão dos benefícios e serviços sociais.

Todavia, já está se tornando consensual entre os analistas da sociedade brasileira a idéia de que a febre inflacionária constitui tão-somente um aspecto, ou sintoma, de uma crise maior, do próprio padrão de desenvolvimento. Visível no descontrole dos preços, exacerbada pelo problema da dívida externa e de seu impacto sobre o déficit público, a crise expressaria a exaustão dos mecanismos lípicos da relação entre Estado e esfera sócio-econômica, que se foi conformando a partir da década de 30 e que viabilizou a industrialização por substituição de importações. Nestes termos, a crise teria seu epicentro no próprio Estado, incapaz de manter a função de alavanca do crescimento econômico, que desempenhara durante meio século. O exercício deste papel implicara em formas específicas de regulação da atividade produtiva, das relações de trabalho e da prestação pública de benefícios sociais. Ou seja, se materializara em um conjunto de políticas, regras e instituições econômicas, trabalhistas e sociais.

Se esse diagnóstico da crise é correto, o esboço de políticas de reforma social requer a discussão concomitante do pa-

drão de desenvolvimento possível e das novas funções que o Estado pode e deve cumprir. A questão obviamente não é simples.

No mundo das democracias desenvolvidas, a vigência do Estado de Bem-Estar dependeu da associação entre políticas econômicas keynesianas¹² e um conjunto amplo de políticas sociais. *Em outros termos, a eficácia das políticas sociais não dependeu apenas de suas próprias características e instrumentos, mas de sintonia com políticas econômicas que garantissem o pleno emprego e a melhoria – ainda que lenta dos salários reais.*

De outra parte, onde foi moldado pela social-democracia, ou por ela fortemente influenciado, o Estado de Bem-estar assumiu feição *institucional e redistributiva*. Caracterizou-se por políticas sociais universalistas e igualitárias, concebidas como direitos da cidadania. Neste sentido, elas se diferenciavam de políticas *assistenciais*, típicas de uma visão liberal ortodoxa do papel da intervenção pública na área social¹³. Com efeito, a idéia da existência de direitos sociais mínimos intrínsecos à condição cidadã caracteriza e distingue a orientação social-democrata. Ela justifica a intervenção estatal com metas redistributivistas e voltada a compensar as desigualdades promovidas pela operação das forças de mercado. Mais além de uma *rationale* para a intervenção estatal compensatória, ela constitui o cerne de uma “imagem de sociedade” (Castles, 1982), definidora da própria identidade social-democrata.

Nas últimas duas décadas, o casamento entre keynesianismo e Estado de Bem-Estar estremeceu, sob o impacto da crise econômica dos anos 70 e da ascensão política e ideológica do neoliberalismo. Este último moldou ou influenciou sobre as políticas

¹²Uso o termo em sentido lato, para identificar políticas macroeconômicas de expansão do gasto público visando a reativação dos investimentos e o pleno emprego. Para uma discussão informada sobre a utilização do termo ver Skocpol & Weir (1985). Przeworski & Wallerstein (1989) e Paramio (1989) chamaram a atenção sobre a importância do keynesianismo para a compatibilização entre capitalismo e democracia e para o êxito da política social-democrata.

¹³A tipologia dos Estados de Bem-Estar e a caracterização do tipo institucional é de Titmuss (1963). Ascoli (1984) reelabora essa tipologia para discutir o caso italiano de uma forma muito sugestiva para a análise do Brasil e de outros países latino-americanos. Draibe (1989) utiliza as sugestões de Ascoli para discutir as tendências de mudança do sistema de proteção social brasileiro. Esping-Andersen (1985) utiliza a denominação social-democrata para caracterizar o mesmo modelo de políticas sociais, diferenciado, tanto do modelo conservador, quanto do modelo liberal.

de ajuste adotadas pela imensa maioria dos países capitalistas maduros.

Nestas circunstâncias, as próprias políticas social-democratas experimentaram alterações significativas. Incorporaram temas e preocupações trazidos à baila pelos neo-liberais, como a eficiência do Estado, o equilíbrio orçamentário, a liberdade de mercado. Estas mudanças de ênfase de alguma forma diminuiram a nitidez de imagem política anterior, definida pelo apego a políticas keynesianas de pleno emprego e de *welfare institucional*.¹⁴ Estes deslocamentos, entretanto, ocorreram depois de longa trajetória, durante a qual o reformismo social-democrata foi se consolidando à medida que se identificava como importante força propulsora dos modelos de bem-estar, construídos na Europa ocidental depois da II Guerra.¹⁵ Apesar das diferenças nacionais, tratavam-se de mudanças de política quando o acesso ao consumo e a níveis mínimos razoáveis de bem-estar já haviam sido assegurados para o conjunto da população.

Muito diversa é a situação brasileira e de alguns dos países mais desenvolvidos do Continente. Existe grande dificuldade de fazer do reformismo social algo mais do que um conjunto de vagas manifestações de intenção.

No plano da proposição de políticas, superá-las supõe alguma discussão sobre o tipo de sociedade que pode ser edificada a partir da crise do desenvolvimentismo, especialmente, sobre o grau de bem-estar e equidade possíveis em uma economia pobre. Uma sociedade que seja, portanto, igualmente diferenciada das formas do passado e das propostas neo-liberais dominantes no presente. Isto requer a busca de combinações possíveis entre políticas econômicas que assegurem estilos de crescimento menos excludentes e medidas de reforma do aparelho de proteção social herdado do passado, além de uma definição mais

¹⁴ Alguns dos dilemas da social-democracia européia assim são resumidos pelo socialista espanhol R. Vargas Machuca (1990: 55): *"Em pouco tempo, a crise pôs a nu o fato de que as receitas apresentadas pelos socialistas até então já não eram válidas. Cada vez se tornava mais difícil conciliar a exigência da revalorização do capital e os programas sociais das políticas dos socialistas democráticos. As dificuldades de financiamento, a diminuição da eficácia e o aumento da burocracia eram uma prova palpável dos problemas encontrados ao se tratar de manter a confiança no Estado"*.

¹⁵ Um pouco diversa é a situação dos partidos social-democratas do sul da Europa, de trajetória mais recente e identificada com a instalação de regimes democráticos, depois de longos períodos ditatoriais.

precisa acerca do modelo de bem-estar que poderá inspirá-las se é que as primeiras existem e as segundas são realizáveis.

Como é sabido, nos últimos quinze anos, as tentativas de reforma do padrão de desenvolvimento, para ajustar as economias de região ao novo contexto econômico internacional, foram promovidas por intermédio de políticas de tipo neoliberal. Em alguns casos, impostas à sociedade por regimes autoritários, elas trataram de promover a abertura da economia, reduzir a gravitação do Estado e dismantelar estruturas políticas no interior das quais classes trabalhadoras e setores populares se haviam transformado em atores políticos de algum relevo. Mesmo quando tiveram êxito – o que foi bem raro –, aquelas tentativas reiteraram, quando não agravaram, a iniquidade social assentada em formas precárias de inserção de extensos segmentos da população no mercado de trabalho.

Esforços de formulação de caminhos de modernização econômica diversos do receituário neoliberal são ainda recentes e pouco amadurecidos.¹⁶ Ainda mais incipientes são as definições reformistas sobre o padrão de proteção social possível¹⁷. Existe consenso sobre o fato de que as políticas sociais, em nossos países, raramente são redistributivas ou têm feitiço igualitário. Quase sempre seus resultados replicam a estrutura de desigualdades moldada pelo mercado de trabalho.¹⁸

¹⁶O mais ambicioso resultou da elaboração autocrítica da CEPAL. A partir da revisão crítica do estilo de desenvolvimento passado, que incorpora muito das críticas neoliberais, e da comparação com outros modelos de crescimento recentes, os documentos cepalinos tentam construir as linhas mestras de uma ação que assegure transformação produtiva, competitividade internacional, equidade e uma relação menos predatória com o meio ambiente (CEPAL, 1990; Fajnzylber, 1989). O esforço cepalino trata de desviar o foco do dilema entre "mais estado ou menos estado" que tem aprisionado, com freqüência, os críticos do neoliberalismo. Procura colocá-lo sobre a redefinição das funções estatais objetivando o fortalecimento da competitividade internacional das economias nacionais, através da elevação da produtividade, de políticas de proteção mais circunscritas e seletivas, etc..

¹⁷No Brasil, Jaguaribe (1986) organizou a realização de um diagnóstico amplo sobre o "estado social" da Nação, que serviu de base à formulação de um conjunto de reformas sociais, cuja implementação, segundo seus autores, poderia levar o país aos níveis de bem-estar da Grécia, em um prazo aproximado de quinze anos.

¹⁸Relatório do Banco Mundial (1988: IV) resumiu o caráter distorcido das políticas nas principais áreas sociais. Segundo esta fonte há *"três diferentes formas de mau direcionamento (mistargeting) dos recursos do setor social: i) em setores tais como educação e saúde, resultando em subsídios relativamente altos para os tipos de programas que não atingirão os pobres, e*

Entretanto, a transformação deste estado de coisas segundo um modelo institucional de políticas de bem-estar, com mínimos universais e comuns a todos os cidadãos, é claramente inviável. Sua realização esbarra na limitação de recursos disponíveis em sociedades de capitalismo pobre e com uma imensa franja da população subempregada. Nestas condições, tenderão a conviver tendências redistributivas e universalizantes com políticas assentadas nas desigualdades de mercado. E continuará existindo um vasto território para políticas *assistenciais*, destinadas a públicos-alvo delimitados. Com todas as conseqüências políticas que elas costumam acarretar, em termos de reforço de laços clientelísticos e de possibilidades de exploração populista.¹⁹

Em suma, do ponto de vista da elaboração de "imagens de sociedade", alicerçadas em alternativas de reforma econômica e social, parece haver obstáculos reais à constituição de uma identidade reformista suficientemente marcada. Não só no Brasil, mas nos países do Continente onde o sistema democrático trata de se institucionalizar.²⁰ As dificuldades políticas do reformismo não diminuem a força das aspirações populares por mudanças na sua condição social. Desse descompasso brota a força sempre renovada do velho populismo.

Maria Hermínia Tavares de Almeida é professora de Ciência Política da Universidade de São Paulo e pesquisadora do IDESP.

subsídios baixos para os que os atingirão; ii) entre setores - com subsídios relativamente altos para programas, tais como seguridade e habitação, que em geral atendem prioritariamente à classe média e aos ricos, em comparação com setores, tais como nutrição, que atendem prioritariamente os pobres; iii) entre programas, com fracasso daqueles que se destinam aos grupos mais pobres e necessitados". O mesmo documento enfatiza, também, o desperdício resultante da burocratização e da má administração dos programas sociais. Em 1988, estimava-se que de cada US\$100 aplicados em educação apenas US\$50 chegavam à escola.

¹⁹Uma boa discussão dessa questão para o Brasil pode ser encontrada em Draibe (1989).

²⁰Os socialistas chilenos enfrentam óbvias dificuldades de marcar suas diferenças com respeito a seus aliados, os democratas-cristãos. Isto seguramente é bom para aumentar o nível de consenso em um momento tão delicado da transição para a democracia. Não é necessariamente benéfico para os prospectos políticos do Partido Socialista. Da mesma forma, no contexto de uma "cultura política" bem mais pragmática e menos ideologizada, não é fácil distinguir as diferenças programáticas entre o PSDB e o PMDB, a não ser por um compromisso mais explícito do primeiro com padrões mais elevados de moralidade pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCOLI, U. (1984). *"Il sistema italiano di Welfare"*. Welfare State all'Italia. Roma-Bari, Laterza.
- BIELCHOWSKY, Ricardo & Silveira, Caio Cezar (1986). *"Introdução ao pensamento econômico brasileiro atual: o debate da retomada (1984/1985)"*. Boletim de conjuntura 6 (1). Rio de Janeiro. Instituto de Economia Industrial UFRJ. p. 61-86.
- CARVALHO, José Murilo (1989) *"Eleições em tempo de cólera"*. Jornal do Brasil. Caderno Idéias. Ano I nº. 2. 16/julho. p. 4-5.
- CASTLES, Francis (1978). *The social democratic image of society*. London: Routledge. & Kegan Paul.
- CEPAL (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago. Nações Unidas.
- DRAIBE, Sonia (1989) *"Introdução"*. NEPP. Brasil-1987. Relatório sobre a situação social do país.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1985). *"Power and distributional regimes"* Politics and Society, 14(2), pp. 223-256.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich & SKOCPOL, Theda (1985). *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FAJNZILBER, Fernando (1989). *"Industrialización en America Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de 1ª CEPAL. 60. Santiago, Naciones Unidas-CEPAL.
- JAGUARIBE, Hélio, ed. (1986). *Brasil 2000*. Rio de Janeiro. Paz e Terra.
- LAMOUNIER, Bolívar (1990), *Partidos e Utopias*. São Paulo, Edições Loyola.
- LANGE, Peter (1988), *The institutionalization of concertation*, Chicago, mimeo.
- LINS, Leticia (1990), *"Pesquisa mostra memória curta de eleitor nordestino"*. Jornal do Brasil 27/5/190. 1º Caderno. pag. 16.
- MAINWARING, Scott (1989). *"Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective"*, Working Paper. Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- O'DONNELL, Guillermo (1989). *"Argentina de novo"*. Novos Estudos-Cebrap 24. São Paulo. Cebrap. pp. 3-13.
- PARAMIO, Ludolfo (1989) *Tras el diluvio, la izquierda ante el fin del siglo*. 2ª ed., México. Siglo XXI editores.
- PRZEWORSKI, Adam & Wallerstein, Michael. *"O Capitalismo democrático na encruzilhada"*.
- PRZEWORSKI, Adam. (1989), *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, pp. 241-260.
- SOLA, Lourdes (1989i). *"Limites políticos ao choque heterodoxo no Brasil - Técnicos, políticos, democracia"*. Revista Brasileira de Ciências Sociais 9. São Paulo. Ed. Vértice.
- SHONFIELD, Andrew (1969). *Modern Capitalism*. London. Oxford University Press.
- SKOCPOL, Theda & Weir, Margareth (1985). *"State structures and the possibilities for "keynesian" responses to the great depression in Sweden, Britain and the United States"*, in.
- EVANS, P. RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. Ed. op. cit. pp. 107-168.
- TITMUS, R. (1963). *Essays on the welfare state*. London, Allen & Unwin.
- TORRE, Juan Carlos (1988). *Transición democrática y emergencia económica*, Buenos Aires, manuscrito.

- _____ (1988a). *Entre la economia y la politica*, Buenos Aires. Instituto Torcuato Di Tella, mimeo.
- VARGAS MACHUCA. Ramon (1990). "Social-democracia, capitalismo e Estado", in JAGUARIBE, Helio (ed). *A proposta social-democrata*. Rio de Janeiro. José Olympio Ed., pp. 44-67.
- WORLD BANK (1988), Report, Washington, mimeo.